



**“PENGARUH KONSTELASI POLITIK
TERHADAP SISTEM PRESIDENSIAL INDONESIA”**

TESIS

**Disusun Dalam Rangka Memenuhi Persyaratan
Program Magister Ilmu Hukum**

**Oleh:
M. Ilham Habibie, SH
B4A 008 027**

**PEMBIMBING:
Prof. DR. Arief Hidayat, SH., MS**

**PROGRAM MAGISTER ILMU HUKUM
PROGRAM PASCA SARJANA
UNIVERSITAS DIPONEGORO
SEMARANG
2009**

**PENGARUH KONSTELASI POLITIK TERHADAP
SISTEM PRESIDENSIAL INDONESIA**

Disusun Oleh:

**M. Ilham Habibie, SH
B4A 008 027**

**Dipertahankan di depan Dewan Penguji
Pada Tanggal 05-01-2010**

Tesis ini telah diterima
Sebagai persyaratan untuk memperoleh gelar
Magister Ilmu Hukum

Pembimbing
Magister Ilmu Hukum

Mengetahui
Ketua Program

Prof. DR. Arief Hidayat, SH., MS
NIP. 19560203 198103 1 002

Prof.Dr. Paulus Hadisuprpto, SH.,MH
NIP. 19490721 197603 1 001

KATA PENGANTAR

Bismillahirrohmanirrohim

Assalamu'alaikum Wr. Wb

Dengan mengucapkan puji syukur kehadiran Allah SWT berkat rahmat dan hidayah-Nya penulis dapat menyelesaikan laporan Tugas Akhir yang berjudul: **“Pengaruh Konstelasi Politik Terhadap Sistem Presidensial Indonesia”**, yang merupakan salah satu persyaratan untuk mencapai gelar sarjana Strata 2 (S-2) Fakultas Hukum Universitas Diponegoro Semarang.

Dalam penyelesaian laporan Tugas Akhir ini penulis menyadari bahwa tiada manusia di dunia ini yang sempurna (*No body is perfect*), karena itu dalam penulisan Tugas Akhir ini pasti mempunyai kekurangan-kekurangan. Dari sini penulis mengharapkan adanya kritik dan saran yang membangun guna menyempurnakan hasil laporan Tugas Akhir tersebut.

Melalui kesempatan ini penulis mengucapkan rasa hormat dan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada :

1. Kedua orang tua penulis Drs. H. Muhammad, SH dan Hj. Sitti Hadawiyah yang telah memberikan penulis ketulusan do'a dan dorongan semangatnya.
2. Bapak Prof. Dr. dr. Susilo Wibowo, MS.Med, Sp.And, selaku Rektor Universitas Diponegoro Semarang.
3. Bapak Prof. JP Warella, MSc, Phd, Selaku Direktur Program Pasca Sarjana Universitas Diponegoro Semarang.

4. Bapak Prof. Dr. Arief Hidayat, SH., MS, selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Diponegoro Semarang yang sekaligus juga sebagai Dosen Pembimbing.
5. Bapak Prof. Dr. Paulus Hadisuprpto, SH., MH selaku Ketua Program Magister Ilmu Hukum Universitas Diponegoro Semarang.
6. Ibu Ani Purwanti, SH., M.Hum Selaku Sekretaris Akademik Program Magister Ilmu Hukum Universitas Diponegoro Semarang.
7. Ibu Amalia Diamantina, SH., M.Hum Selaku Sekretaris Keuangan Program Magister Ilmu Hukum Universitas Diponegoro Semarang.
8. Seluruh Dosen dan Staf pengajar di Program Magister Ilmu Hukum Universitas Diponegoro Semarang
9. Seluruh Karyawan Tata Usaha dan Bagian Keuangan Program Magister Ilmu Hukum Universitas Diponegoro Semarang

Semoga Allah SWT memberikan balasan yang setimpal atas segala jasa-jasa kebaikan serta bantuan yang diberikan kepada penulis. Akhir kata penulis berharap semoga hasil laporan Tugas Akhir ini dapat bermanfaat bagi seluruh pembaca. Amin!

Semarang, Desember 2009

Penulis

PERNYATAAN KEASLIAN KARYA ILMIAH

Dengan ini saya, M. Ilham Habibie, SH, menyatakan bahwa Karya Ilmiah/Tesis ini adalah asli hasil karya saya sendiri dan Karya Ilmiah ini belum pernah diajukan sebagai pemenuhan persyaratan untuk memperoleh gelar kesarjanaan Strata Satu (S1) maupun Magister (S2) dari Universitas Diponegoro maupun Perguruan Tinggi lain.

Semua informasi yang dimuat dalam Karya Ilmiah ini yang berasal dari penulis lain baik yang dipublikasikan atau tidak, telah diberikan penghargaan dengan mengutip nama sumber penulis secara benar dan semua isi dari Karya Ilmiah/Tesis ini sepenuhnya menjadi tanggung jawab saya sebagai penulis.

Semarang, Desember 2009
Penulis

M. Ilham Habibie, SH
NIM B4A 008 027

Abstrak

Secara konstitusional UUD 1945 adalah sistem pemerintahan Presidensial, tetapi dalam praktik penyelenggaraannya adalah sistem pemerintahan parlementer. Kerancuan sistem menyebabkan Presiden Republik Indonesia Tahun 2004-2009 Susilo Bambang Yudhoyono dan Wakil Presiden Jusuf Kalla tidak berdaya menyusun kabinet secara mandiri karena harus mengakomodasi kepentingan partai politik untuk menghindari konflik dengan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Oleh sebab itu, dari 38 anggota kabinet, 19 menteri berasal dari delapan partai politik.

Berdasarkan hal tersebut maka rumusan permasalahan sebagai berikut :

1. Bagaimana pengaruh konstelasi politik di DPR terhadap sistem Presidensial Indonesia? 2. Bagaimana penerapan sistem Presidensial yang ideal di tengah sistem multi partai yang dianut oleh Indonesia? Tujuan penelitian ini adalah Untuk mengetahui pengaruh konstelasi politik terhadap sistem Presidensial Indonesia. Penulisan ini menggunakan pendekatan yuridis normatif, digunakan untuk mengkaji atau menganalisis data skunder yang berupa bahan-bahan hukum. Spesifikasi penelitian yang dipergunakan adalah deskriptif Analitis.

Metode analisis yang digunakan adalah analisis kualitatif, yaitu metode analisis yang pada dasarnya mempergunakan pemikiran logis, analisis dengan logika, dengan induksi, analogi / interpretasi, komparasi dan sejenis itu.

Problematika sistem Presidensial pada umumnya terjadi ketika dikombinasikan dengan sistem multi partai, apalagi dengan tingkat fragmentasi dan polarisasi yang relatif tinggi. Presidensialisme dan sistem multi partai bukan hanya merupakan kombinasi yang sulit seperti dikhawatirkan oleh Mainwaring, melainkan juga membuka peluang terjadinya *deadlock* dalam relasi eksekutif-legislatif yang kemudian berdampak pada instabilitas demokrasi presidensial.

Agar tercipta stabilitas sistem presidensial di Indonesia hal yang harus dilakukan adalah *Pertama*, penyederhanaan partai politik melalui produk perundang-undangan, *Kedua*, perlunya pelembagaan koalisi, hal ini niscaya dilakukan karena tidak ada kekuatan politik yang dominan di DPR, *Ketiga*, pelembagaan oposisi, tradisi oposisi formal yang telah konsisten dirintis dengan PDI-P harus dilembagakan dalam produk perundang-undangan.

Kata Kunci : Sistem Presidensial, Konstelasi Politik, DPR

ABSTRACT

Constitutionally, the 1945 Constitution constitutes presidential governmental system, but its implementation practically is parliamentary government system. The system confusing makes 2004 – 2009 Indonesia's president, Mr. Susilo Bambang Yudhoyono and his vice, Mr. Jusuf Kalla have not ability to compose their minister cabinets autonomously, for they must accommodated politic parties interest for avoiding conflict with legislative assembly. Therefore, among 38 cabinet memberships, 19 ministers come from eight political parties.

Based on those fact mentioned above, then the problem formulation should be arranged as follow: 1) How is political constellation on legislative assembly toward Indonesia presidential system? 2) How is the ideally presidential system implementation in the middle of multi-parties applied in Indonesia? Aim of this research is for knowing politic constellation effect upon Indonesia Presidential system. This composition used normative juridical approach, it's used to study and or analyze secondary data in form legal matters. The research specification used here was analytic descriptively.

Meanwhile, analytic method used here was qualitatively analytic, that is analytic method that's basically uses logically thinking, analysis through logic, induction, interpretation analogy, comparison and the equivalent.

In general, the presidential system problematic occurred when combined with multi-party system, indeed through the highly level on its fragmentation and polarization. It's not just presidentialism and multiparty system refer to the difficult combination as worried by Mainwaring, but also open possibility on deadlock within executive-legislative relationship that further may impact on presidential democracy instability.

In order to create presidential system stability in Indonesia, the most thing should be performed are: Firstly, politic party simplification through regulation legislation products; Secondly, coalition institutionalization requirement, it surely must be done for there were not any dominantly political powers in legislative assembly; the thirdly, opposition institutionalization that consistent had blazed by PDI-P must be institutionalized in the legislation products.

Keywords: Presidential system, political constellation, legislative assembly

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	i
HALAMAN PENGESAHAN	ii
KATA PENGANTAR	iii
LEMBAR PERNYATAAN KEASLIAN KARYA ILMIAH	v
ABSTRAK	vi
ABSTRACT	vii
DAFTAR ISI	viii
DAFTAR TABEL	x
DAFTAR GAMBAR	xi

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang	1
B. Perumusan Masalah	16
C. Tujuan Penelitian	16
D. Manfaat Penelitian	16
E. Kerangka Pemikiran	18
E.1. Kerangka Konseptual	18
E.2. Kerangka Teoritik	22
F. Metode Penelitian	25
F.1. Pendekatan Masalah	25
F.2. Spesifikasi Penelitian	26
F.3. Metode Pengumpulan Data	28
F.4. Metode Analisis Data	28
G. Sistematika Penulisan	29

BAB II TINJAUAN PUSTAKA

A. Sistem Pemerintahan	31
A.1. Bentuk Pemerintahan	31
A.2. Sistem Pemerintahan	35
A.3. Jenis-jenis Sistem Pemerintahan	38
A.3.1. Sistem Parlementer	38
A.3.2. Sistem Presidensial	43
A.3.3. Komparasi Sistem Parlementer dan Sistem Presidensial	45
A.3.4. Sistem Quasi	47
A.3.5. Sistem Referendum	49
B. Sistem Pemerintahan Indonesia	
B.1. Sistem Pemerintahan Indonesia menurut UUD 1945 Pra Amandemen	52
B.2. Sistem Pemerintahan Indonesia menurut UUD 1945 Pasca Amandemen	57

C. Partai Politik dan Sistem Kepartaian	72
C.1. Definisi Partai Politik	72
C.2. Sistem Kepartaian	78
C.2.1. Sistem Partai Tunggal	78
C.2.2. Sistem Dwi Partai	79
C.2.3. Sistem Multi Partai	80
C.3. Sistem Kepartaian Indonesia	81

BAB III HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Pengaruh Konstelasi Politik 2004-2009	90
A.1. Konstelasi Politik di DPR Hasil Pemilu 2004	91
A.2. Pengaruh Konstelasi Politik, Suatu Tinjauan Terhadap Pasal-pasal UUD 1945	113
B. Penerapan Sistem Presidensial yang Ideal Di Tengah Sistem Multi Partai	128
B.1. Penyederhanaan Partai Politik	129
B.2. Pengaturan Koalisi Tetap	134
B.3. Pengaturan Pelembagaan Oposisi	145

BAB IV PENUTUP

A. Simpulan	155
-------------------	-----

DAFTAR PUSTAKA

DAFTAR TABEL

Tabel 1 Kelemahan dan kelebihan sistem pemerintahan	46
Tabel 2 Perolehan suara hasil Pemilu 2004	99
Tabel 3 Peta Koalisi di DPR	101
Tabel 4 Peta Koalisi di DPR Setelah Golkar Dipimpin oleh Jusuf Kalla dan Mengalihkan Dukungan Golkar Kepada Koalisi Kerakyatan	104
Tabel 5 Usulan Penggunaan Hak Interplasi DPR Terhadap Pemerintahan Susilo Bambang Yudhoyono dan Kalla Periode 2004-2009	107
Tabel 6 Usulan Penggunaan Hak Angket DPR Terhadap Pemerintahan Susilo Bambang Yudhoyono dan Kalla Periode 2004-2009	108
Tabel 7 Komposisi Kabinet Indonesia Bersatu Berdasarkan Kursi di DPR dan Kursi di Kabinet	111
Tabel 8 Model-model teori koalisi	140

DAFTAR GAMBAR

Gambar 1 Landasan-landasan Dalam Konsep Dasar Sistem Nasional.....	2
Gambar 2 Bentuk Pemerintahan.....	52
Gambar 3 Struktur Kelembagaan Negara Pasca Amandemen UUD 1945	69

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Umumnya sejarah ketatanegaraan suatu negara, konstitusi digunakan untuk mengatur dan sekaligus untuk membatasi kekuasaan negara. Dengan demikian, dinamika ketatanegaraan suatu bangsa atau negara ditentukan pula oleh bagaimana dinamika perjalanan sejarah konstitusi negara yang bersangkutan. Karena dalam konstitusi itulah dapat dilihat sistem pemerintahannya, bentuk negaranya, sistem kontrol antara kekuasaan negara, jaminan hak-hak warga negara dan tidak kalah penting mengenai pembagian kekuasaan antar unsur pemegang kekuasaan negara seperti kekuasaan pemerintahan (eksekutif), kekuasaan legislatif, dan kekuasaan yudisial.¹

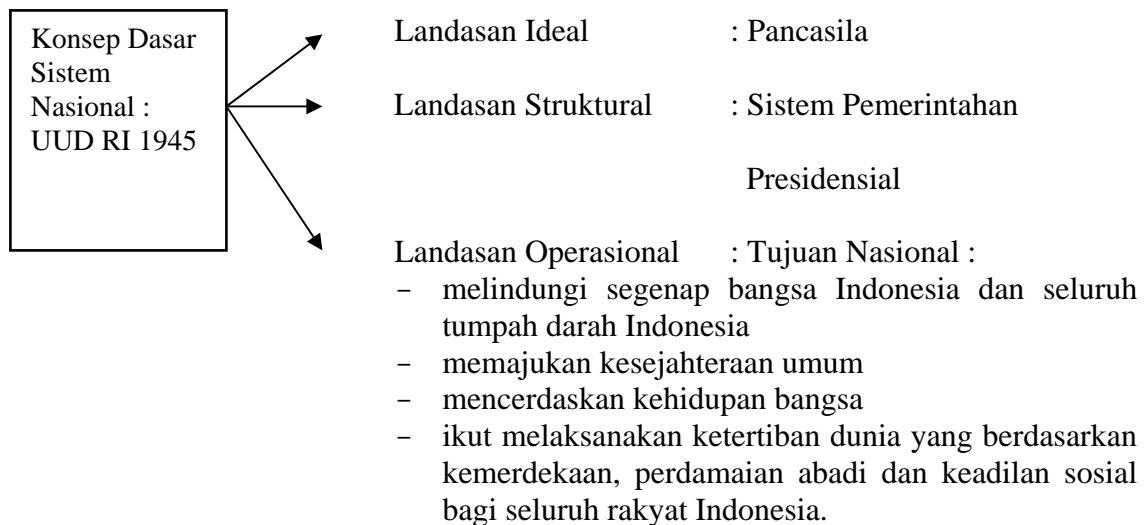
Undang-undang Dasar 1945² merupakan konsep dasar sistem

¹ Soewoto Mulyosudarmo, 2004, *Pembaharuan Ketatanegaraan Melalui Perubahan Konstitusi*, Asosiasi Pengajar HTN dan HAN Jawa Timur dan In-TRANS, Malang, Hlm. IX.

² Lihat Dahlan Thaib, Jazim Hamidi, Ni'matul Huda, *Teori dan Hukum Konstitusi*, Rajawali Press, Jakarta, hlm. 83 dan 119, serta Mukthie Fadjar, 2003, *Reformasi Konstitusi dalam Masa Transisi Paradigmatik*, In-TRANS, Malang, hlm. 61, Undang-undang Dasar atau Konstitusi Negara Republik Indonesia disahkan dan ditetapkan oleh Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) pada hari Sabtu tanggal 18 Agustus 1945, yakni sehari setelah proklamasi kemerdekaan, sebagai UUD yang bersifat sementara bagi Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI), pernah diganti dengan Konstitusi RIS 1949 bagi keberlakuannya secara nasional (27 Desember 1949-17 Agustus 1950) dan kemudian konstitusi RIS diganti dengan Undang-undang Dasar Sementara 1950 (UUDS 1950) seiring dengan perubahan bentuk negara federal menjadi negara kesatuan kembali, kemudian diberlakukan kembali pada tahun 1959 berdasarkan Dekrit Presiden tanggal 5 Juli 1959 (Keppres No. 150 Tahun 1959 LN. Tahun 1959 No. 75) menyusul kegagalan Badan Konstituante (badan pembuat UUD) hasil pemilihan umum (pemilu) 1956 untuk membuat UUD/konstitusi baru menggantikan UUDS. Apabila Undang-undang Dasar atau konstitusi telah ditetapkan, maka dia berkedudukan

kehidupan dan kepentingan nasional baik ditinjau dari segi kenegaraan maupun dari segi kemasyarakatan. Dengan demikian UUD 1945 memuat ketentuan mengenai landasan ideal, landasan struktural dan landasan operasional pengelolaan tersebut.

Gambar 1
Landasan-Landasan (Paradigma Dasar) Dalam Konsep Dasar Sistem Nasional³



Faktor-faktor ketatanegaraan baik dalam bentuk filsafat hidup, landasan hukum, dan politik pemerintahannya harus terjabarkan dalam kerangka konsepsional dan operasional yang mantap. *Pertama*, fungsi dan peranan UUD 1945 secara konsepsional tercermin dalam; berfungsinya Pancasila dalam landasan ideal yaitu filosofi bangsa, berfungsinya sistem presidensial secara konstitusional sebagai landasan struktural yang tertuang dalam UUD dan berfungsinya tujuan nasional yang

sebagai *fundamental law* dalam negara. Ini berarti, bahwa peraturan perundang-undangan yang lain harus sesuai dan tidak bertentangan dengan Undang-undang Dasar.

³ M. Solly Lubis, 2002, *Sistem Nasional*, Mandar Maju, Bandung, hlm. 168.

terimplementir dalam kebijakan politik bangsa. *Kedua*, fungsi dan peranan UUD 1945 secara operasional artinya apa yang telah tercermin di dalam peranan UUD 1945 secara konseptual benar-benar dapat terealisasi secara nyata dalam kehidupan dan berbangsa dan bernegara, bukan hanya itu saja, tetapi mampu dilestarikan serta peningkatann usaha-usaha pelestariannya. Semua ini harus dilaksanakan oleh suprastruktur dan infrastruktur dan segenap masyarakat seluruhnya.⁴

Secara yuridis, para perumus UUD 1945 sudah menunjukkan kearifan bahwa apa yang mereka lakukan ketika UUD 1945 disusun tentu akan berbeda kondisinya di masa yang akan datang dan mungkin suatu saat akan mengalami perubahan.⁵ Baik dilihat dari sejarah penyusunan maupun sebagai produk hukum yang mencerminkan pikiran dan kepentingan yang ada pada saat itu, UUD 1945 akan aus dimakan masa apabila tidak diadakan pembaharuan sesuai dengan dinamika kehidupan masyarakat, berbangsa dan bernegara di bidang politik, ekonomi, sosial maupun budaya.⁶ Sebagaimana yang diutarakan oleh Wheare berikut ini :

*"constitutions, when they are framed and adopted, tend to reflect the dominant belief and interest, or some compromise between conflicting beliefs and interest, which are characteristic of the society at the time. Moreover they do not necessarily reflect political or legal beliefs and interests only. They may embody conclusions or compromises upon economic, and social matters which the framers of the constitution is indeed the resultant of a parallelogram of force -political, economic, and social – which operate at the time of it's adoption."*⁷

⁴ Dahlan Thaib, Jazim Hamidi, Hi'matul Huda, *Teori...*, *op.cit*, hlm. 82.

⁵ Ni'matul Huda, 2001, *Politik Ketatanegaraan Indonesia (Kajian terhadap Dinamika Perubahan UUD 1945)*, UUI Press, Yogyakarta, hlm. 4-5.

⁶ Bagir Manan, 2003, *Teori dan Politik Konstitusi*, UII Press, Yogyakarta, hlm. 10.

⁷ Dikutip dari buku Ni'matul Huda, *Politik ...*, hlm. 5.

Kondisi politik, ekonomi, sosial dan lain-lain yang senantiasa berubah, mewajibkan untuk menyesuaikan ketentuan hukum yang berlaku, sehingga tetap berfungsi secara wajar baik secara instrumen penjaga ketertiban maupun sebagai pendorong perubahan untuk mewujudkan kesejahteraan, kemakmuran, dan keadilan sosial bagi seluruh rakyat.

Dorongan memperbarui atau mengubah UUD 1945 ditambah pula dengan kenyataan, UUD 1945 sebagai subsistem tatanan konstitusi dalam pelaksanaannya tidak berjalan sesuai dengan *staatsidee* mewujudkan negara berdasarkan konstitusi seperti tegaknya tatanan demokrasi, negara berdasarkan atas hukum yang menjamin hal-hal seperti hak asasi manusia, kekuasaan kehakiman yang merdeka, serta keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Yang terjadi adalah etatisme, otoritarianisme atau kediktatoran yang menggunakan UUD 1945 sebagai sandaran.⁸ Dengan demikian, perjuangan mengakhiri segala bentuk kediktatoran, etatisme ekonomi dan penyelewengan yang terjadi akan diwujudkan dalam bentuk tegaknya tatanan kerakyatan atau demokrasi dan tegaknya negara berdasarkan atas hukum.⁹

Sedangkan secara substantif, UUD 1945 banyak sekali mengandung kelemahan. Hal itu dapat diketahui antara lain; *pertama* kekuasaan eksekutif terlalu besar tanpa disertai oleh prinsip *check and balances* yang memadai, sehingga UUD 1945 biasa disebut *executive heavy*, dan itu menguntungkan bagi siapa saja yang menduduki jabatan presiden, *kedua*, rumusan ketentuan UUD 1945 sebagian besar

⁸ Bagir Manan, *Teori ...*, *Op.Cit*, hlm. 11.

⁹ Lihat *Ibid*, hlm.125.

bersifat sangat sederhana, umum, bahkan tidak jelas (*vague*), sehingga banyak pasal yang menimbulkan multi tafsir; *ketiga*, unsur-unsur konstitusionalisme tidak dielaborasi secara memadai dalam UUD 1945; *keempat*, UUD 1945 terlalu menekankan pada semangat penyelenggara negara; *kelima*, UUD 1945 memberikan atribusi kewenangan yang terlalu besar kepada presiden untuk mengatur pelbagai hal penting dengan UU. Akibatnya, banyak UU yang substansinya hanya menguntungkan Presiden dan DPR selaku pembuatnya ataupun saling bertentangan satu sama lain. *Keenam*, banyak materi muatan yang penting justru diatur di dalam penjelasan UUD, tetapi tercantum di dalam pasal-pasal UUD 1945. *Ketujuh*, status dan materi penjelasan UUD 1945. Persoalan ini sering menjadi objek perdebatan tentang status penjelasan, karena banyak materi penjelasan yang tidak diatur di dalam pasal-pasal UUD 1945, misalnya materi negara hukum, istilah kepala negara dan kepala pemerintahan, istilah mandataris MPR, pertanggung jawaban Presiden dan seterusnya.¹⁰

Kritik mengenai inkonsistensi dan inkoherensi antara pembukaan UUD 1945 dan amandemen juga muncul karena kecenderungan liberalisme dalam amandemen yang dipandang bertentangan dengan dasar filosofi dan dasar normatif dalam Pembukaan UUD 1945.¹¹ Situasi serupa melekat dalam kesepakatan tentang NKRI yang ternyata dalam implementasinya pada batang tubuh justru bertolak belakang dengan kesepakatan dasar. Ketentuan Amandemen mengenai sistem pemerintahan

¹⁰ Ni'matul Huda, *Politik...*, *op cit* hlm. 6-7.

¹¹ Aidul Fitriciada Azhari, 2006, *Evaluasi Proses Amandemen UUD 1945: Dari Demokratisasi ke Perubahan Sistem*, Jurnal Ilmu Hukum, Vol. 9, September 2006, hlm. 164.

daerah pada pasal 18 ayat (5) UUD 1945 justru cenderung ke arah federalisme,¹² sehingga bertolak belakang dengan Pasal 1 ayat (1) yang menentukan bentuk negara kesatuan.¹³ Bahkan dalam musyawarah Badan PPKI pun menyimpulkan bahwa bentuk negara adalah republik. Hal ini dapat diketahui dari beberapa definisi :

1. Bentuk Negara bukan monarchi (kerajaan);
2. Kepala negara dipilih dan tidak turun menurun;
3. Masa jabatan kepala negara ditentukan dalam kurun waktu tertentu.

Apabila ketiga ciri pemerintahan republik tersebut dikaitkan dengan ketentuan pasal-pasal UUD 1945 maka terdapat dalam:

1. Pasal 1 ayat (1), yang menyatakan negara Indonesia adalah kesatuan yang berbentuk republik dan bukan kerajaan;
2. Pasal 6 ayat (2), yang menyatakan presiden dan wakil presiden dipilih oleh rakyat dan tidak turun temurun ;
3. Pasal 7, yang menyatakan presiden dan wakil presiden memegang jabatan selama lima tahun.

¹² Pasal 18 ayat (5) UUD 1945 menyebutkan "Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintahan Pusat." Secara teoriti ketentuan pasal ini merupakan penerapan teori residu yang menjadi dasar bagi terbentuknya negara-negara federal. Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Pemikiran tentang Rancangan Perubahan UUD Negara Kesatuan Republik Indonesia*, Jakarta : The Habibie Center, 2001, Hlm. 28-29, www.hukumonline.com, download tanggal 28 Maret 2009.

¹³ Aidul Fitriciada Azhari, *Evaluasi ...* , *Loc.cit.*

Jelaslah dari pasal tersebut tersirat bahwa bentuk Negara Indonesia adalah Republik sedangkan susunan negaranya adalah kesatuan.¹⁴ Tak heran bila sempat muncul istilah baru di kalangan akademisi yang menyatakan "*negara kesatuan dengan aransemen federal*".¹⁵

Gary Bell menyimpulkan bahwa Indonesia begitu banyak masalah sekarang ini sehingga rakyat berpikir bahwa reformasi konstitusi seharusnya menjadi prioritas.¹⁶ Sayangnya, ketidakjelasan konstitusi turut andil dalam ketidakpastian politik dan perselisihan antara parlemen dan presiden. Pembagian wewenang seharusnya menjadi persoalan yang dibahas. Persoalan ini seharusnya tidak dibahas diluar konteks beberapa persoalan lainnya. Seperti yang disampaikan oleh Dr. Kadirgamar Rajasingham¹⁷ bahwa ada bahaya dalam semata-mata membahas tentang kekuasaan, peranan, dan tanggung jawab dari institusi yang ada sekarang tanpa membahas implikasinya terhadap perubahan-perubahan yang mungkin terjadi pada

¹⁴ Titik Triwulan Tutik, 2006, *Pokok-pokok Hukum Tata Negara*, Prestasi Pustaka, Jakarta, hlm. 104-105

¹⁵ Aidul Fitriciada Azhari, *Evaluasi ..*, *Loc.cit.*

¹⁶ Sebab konstitusi merupakan norma fundamental negara (*state's fundamental norm*) yang merupakan rujukan bagi semua aturan hukum dibawahnya dan sebagai perwujudan kedaulatan rakyat yang didalamnya mengandung keseluruhan sistem ketatanegaraan dari suatu negara yang berupa kumpulan peraturan yang mengatur, membentuk dan memerintah dalam pemerintahan negara. Pada Pelbagai Hukum Tata Negara dikenal adanya *State's Fundamental Norm*, yaitu pokok kaidah yang mendasar dari suatu Negara. Syarat-syarat dapat disebut sebagai *State's Fundamental Norm* adalah sebagai berikut : (1) Dibuat oleh para pembentuk dan pendiri Negara; (2) Isinya memuat asas kefilisafatan, asas politik negara, tujuan yang hendak dicapai negara, dan pernyataan masih akan dibentuk sebuah konstitusi; (3) Posisinya terpisah dari batang tubuh, walaupun secara utuh dapat menjadi pasangan., lihat Inu Kencana Syafie, (et.all), 2002, *Sistem Pemerintahan Indonesia (Edisi Revisi)*, Rineka Cipta, Jakarta, hlm. 177.

¹⁷ Dr. Kadirgamar Rajasingham mempunyai nama lengkap Dr. Sakuntala Kadirgamar Rajasingham merupakan ketua jurusan Asia di *International Institute for Democracy and Electoral Assistance* (IDEA), dia mengadakan riset mengenai masalah-masalah demokrasi dengan menggunakan referensi Malaysia dan Sri Langka.

keutuhan dan integritas konstitusi secara menyeluruh. Juga harus ada pengertian yang lebih jelas tentang jenis sistem pemerintahan yang ingin diterapkan oleh rakyat Indonesia.¹⁸

Hal yang diperdebatkan dan menimbulkan ketegangan adalah peran badan eksekutif dan parlemen di Indonesia berdasarkan UUD tersebut. Perdebatan sering terpusat pada pertanyaan apakah Indonesia sebaiknya menerapkan sistem Presidensial¹⁹ atau parlementer. Pergantian Presiden Republik Indonesia Abdurrahman Wahid oleh Megawati Soekarno Putri terjadi setelah perdebatan panjang antara badan eksekutif dan badan legislatif, yang masing-masing menyatakan posisinya berdasarkan konstitusi. Jika sesuatu terjadi dari krisis konstitusi tersebut, penyebabnya ialah ketidakjelasan UUD 1945 dalam pembagian kekuasaan antara badan eksekutif dan badan legislatif.²⁰

¹⁸ Laporan hasil Konferensi International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA) yang diadakan di Jakarta pada bulan Oktober 2001 “Melanjutkan Dialog menuju Reformasi Konstitusi Indonesia”, hlm. 3, www.info.com, download tanggal 1 April 2009.

¹⁹ Moh. Mahfud MD (2001) menggunakan istilah *presidential*, Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim (1983) menggunakan istilah *presidensial*, Jimly Asshiddiqie (2004) menggunakan istilah *presidentil*, Syamsuddin Haris (2008) menggunakan istilah *presidensial*, Miriam Budiardjo (2008) menggunakan istilah *presidensial*, setelah diperhatikan dan dilihat dalam kamus bahasa Indonesia, ternyata semua istilah yang berbeda tersebut merujuk kepada pengertian yang sama, yaitu berkenaan dengan presiden; pemerintahan Republik yang kepala negaranya langsung memimpin kabinet, lihat dalam Anonim, 2001 Kamus Bahasa Indonesia, edisi ketiga, Pusat Bahasa Depdiknas, Jakarta, hlm 895. Untuk memudahkan penulisan ini dan tidak menimbulkan salah pengertian, maka sepanjang penulisan ini akan digunakan istilah “*presidensial*”.

²⁰ Gary F. Bell., *Pembagian Kekuasaan antara Badan Eksekutif dan Parlemen : Perspektif Perbandingan*, dalam Laporan hasil Konferensi..., hlm. 79, di dalam tulisannya ini ia konsisten menggunakan kata *perlemen* untuk lembaga-lembaga legislatif negara yang dipilih selain eksekutif, walaupun tidak selalu demikian di negara-negara tertentu. Dalam hal Indonesia, ia menggunakan kata *parlemen* untuk Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) dan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR).

Mengenai kekuasaan pemerintahan negara Indonesia khususnya mengenai sistem pemerintahannya²¹, dalam UUD 1945 menyatakan bahwa “presiden adalah kepala negara dan sekaligus kepala pemerintahan”,²² menjadi dasar konstitusional atas *claim* bahwa Indonesia menganut sistem Presidensial.²³ Namun bila ditelusuri lebih jauh, sistem Presidensial yang dipraktekkan di Indonesia ternyata meninggalkan atau mengurangi beberapa unsur penting dalam sistem Presidensial tetapi memasukkan beberapa nuansa dari sistem pemerintahan parlementer. Hal tersebut menghasilkan suatu sistem pemerintahan Presidensial yang kurang lazim atau kurang sempurna.²⁴

Ciri utama dari sistem Presidensial adalah pemisahan cabang-cabang eksekutif dan legislatif, dengan kekuasaan eksekutif berada di luar lembaga legislatif. Ini sangat berbeda dengan sistem parlementer yang dicirikan oleh lembaga legislatif sebagai ajang utama penyusunan undang-undang dan (melalui keputusan mayoritas) kekuatan eksekutif. Definisi paling sederhana mengenai perbedaan kedua sistem itu

²¹ Titik Triwulan Tutik, *Pokok-pokok...*, mengklasifikasikan sistem pemerintahan yang berkembang di negara-negara antara lain : Sistem Parlementer, Sistem Presidensial, Komparasi Sistem Pemerintahan Parlementer dengan Sistem Pemerintahan Presidensial, Sistem Quasi, Sistem Referendum.

²² Lihat UUD 1945 Amandemen IV pasal 4 dan pasal 17 serta penjelasan UUD 1945 pasal 10, 11, 12, 13, 14, 15. Lihat juga Ni'matul Huda, *Politik ...*, hlm. 123, Begitu pula penegasan yang ada dalam pasal 4 ayat (1) UUD 1945, mengatakan bahwa “Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintah menurut Undang-Undang Dasar”. Jadi fungsi eksekutif diserahkan kepada presiden.

²³ Jimly Asshiddiqie, 2005, *Hukum Tata Negara dan Pilar-pilar Demokrasi*, Konstitusi Press, Jakarta, hlm. 110, juga mengatakan “sayangnya, sistem yang dirumuskan dalam UUD 1945 itu diklaim oleh perancangnya sebagai sistem Presidensial dengan tanpa penjelasan teoritis yang memadai mengenai pilihan-pilihan model Presidensial yang dimaksud. Akibatnya, generasi pemimpin Indonesia di belakangan hari sering keliru memahami sistem pemerintahan dibawah UUD 1945 seakan-akan sungguh-sungguh merupakan sistem Presidensial murni”.

²⁴ T.A. Legowo, Artikel *Menyempurnakan Sistem Presidensial*, hlm. 1-2, www.hukumonline.com, download tanggal 5 April 2009.

adalah tingkat independensi relatif eksekutif. Pada sistem Presidensial, eksekutif relatif independen daripada legislatif. Pada sistem parlementer, terdapat saling ketergantungan dan saling berkaitan dalam kapasitas-kapasitas legislatif dan eksekutif.

Independensi relatif eksekutif daripada legislatif dalam sistem Presidensial dimanifestasikan dalam pemilihan umum secara langsung yang terpisah antara kepala eksekutif (pemerintahan) dan anggota-anggota legislatif. Di samping itu, anggota-anggota badan eksekutif (kabinet) tidak merangkap sebagai anggota legislatif. Pada sistem parlementer, kepala pemerintahan (Perdana Menteri) dipilih dari anggota legislatif yang memperoleh dukungan suara mayoritas, demikian juga anggota-anggota kabinet direkrut dari anggota-anggota legislatif.²⁵

Secara konstitusional UUD 1945 adalah sistem pemerintahan Presidensial, tetapi dalam praktik penyelenggaraannya adalah sistem pemerintahan parlementer. Kerancuan sistem menyebabkan Presiden Republik Indonesia Tahun 2004-2009 Susilo Bambang Yudhoyono dan Wakil Presiden Jusuf Kalla (selanjutnya ditulis SBY-JK) tidak berdaya menyusun kabinet secara mandiri karena harus mengakomodasi kepentingan partai politik untuk menghindari konflik dengan DPR. Oleh sebab itu, dari 38 anggota kabinet, 19 menteri berasal dari delapan partai politik. Kalau akomodasi partai dalam kabinet direfleksikan dalam kekuatan di DPR, partai yang ikut memerintah sebanyak 404 kursi (sekitar 73 persen) dan di luar pemerintah

²⁵ *Ibid.*

146 kursi (sekitar 23 persen).²⁶ Sementara itu, Mainwaring dalam kesimpulannya setelah mempelajari sistem Presidensial di negara Amerika Latin menyatakan bahwa kombinasi antara sistem Presidensial dan sistem multipartai yang terfragmentasi adalah musuh stabilitas demokrasi.

Problematika sistem Presidensial pada umumnya terjadi ketika ia dikombinasikan dengan sistem multipartai, apalagi dengan tingkat fragmentasi dan polarisasi yang relatif tinggi. Presidensialisme dan sistem multi partai bukan hanya merupakan “kombinasi yang sulit” seperti dikhawatirkan oleh Mainwaring, melainkan juga membuka peluang terjadinya *deadlock* dalam relasi eksekutif-legislatif yang kemudian berdampak pada instabilitas demokrasi presidensial.²⁷

Padahal sistem multi partai dewasa ini, ternyata gagal memberikan sumbangan kepada negara karena tidak mengkondisikan pembentukan kekuatan oposisi yang diperlukan untuk menopang rezim dan pemerintahan yang kuat, stabil, dan efektif secara demokratik. Bersamaan dengan itu, sistem partai tersebut tidak pula berfungsi untuk melandasi praktik politik *check and balances*, baik diantara lembaga

²⁶ J. Kristiadi, Artikel *Refleksi 2 Tahun Pemerintahan SBY-JK*, hlm. 2, www.hukumonline.com, download tanggal 31 Desember 2008.

²⁷ Syamsuddin Haris, 2008, *Dilema Presidensialisme di Indonesia Pasca Orde Baru dan Urgensi Penataan Kembali Relasi Presiden-DPR*, dalam buku Gagasan Amandemen UUD 1945 suatu rekomendasi, KHN, Jakarta, hlm 151, sebagaimana dikutip dari Linz, *Presidential or Parliamentary Democracy*; Arend Lijphart, *Presidentialism and Majoritarian Democracy: Theoretical Observation*; Linz dan Valenzuela, *The Failure of Presidential Democracy*, hlm 91-105; Gunther, *Membuka Dialog*, Jose Antonio Cheibub, *Minority Government, Deadlock Situation, and The Survival of Presidential Democracies*, dalam *Comparative Political Studies*, Vol. 35 No 3, 2002, hlm 284-312.

negara maupun diantara fraksi pemerintah dengan fraksi lainnya di lembaga perwakilan rakyat.²⁸

Kombinasi sistem Presidensial dengan sistem multi partai, yang dengan presiden dipilih secara langsung oleh rakyat untuk pertama kalinya di Indonesia pada pemilu 2004, menyebabkan adanya perbedaan basis dukungan. Presiden terpilih Susilo Bambang Yudhoyono- Jusuf Kalla (SBY-JK) terpilih secara mayoritas lebih dari 60% pada Pemilihan Presiden putaran kedua, tetapi basis dukungan politiknya di parlemen rendah. Koalisi Kerakyatan yang dibangun oleh calon Presiden SBY-JK hanya didukung oleh Partai yang memiliki suara pada Pemilu legislatif 2004 sekitar 38,36%²⁹, sementara Megawati-Hasyim Muzadi yang membentuk koalisi kebangsaan didukung hampir 55,75% partai yang memperoleh kursi diparlemen. Kenyataan inilah yang dikhawatirkan akan menyebabkan efek buruk bagi sistem presidensial, karena antara presiden yang dipilih oleh rakyat, belum tentu mereka memiliki dukungan politik yang cukup kuat di parlemen.³⁰

Dilema presidensialisme tersebut bertambah kompleks jika tidak ada satu partai pun yang menguasai kursi mayoritas di parlemen. Fragmentasi kekuatan partai-

²⁸ Mahrus Irsyam dan Lili Romli (editor), 2003, *Menggugat Partai Politik*, LIP FISIP UI, Jakarta, hlm. 29-30.

²⁹ Jumlah dukungan tersebut kemudian bertambah seiring dengan terpilihnya Kalla sebagai Ketua Umum Golkar dalam Munas Golkar di Bali pada tanggal 19 Desember 2004 dan secara langsung mengalihkan dukungan politik Partai Golkar untuk mendukung Pemerintahan SBY-JK dengan perolehan kursi di DPR 129 atau 21,58%.

³⁰ Moch. Nurhasim dan Ikrar Nusa Bhakti (penyunting), 2009, *Sistem Presidensial dan Sosok Presiden Ideal*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, hlm. 2-3.

partai di parlemen seperti ini lazimnya adalah produk dari penggunaan sistem pemilu perwakilan berimbang.³¹

Pengaruh konstelasi politik yang terjadi akibat komposisi DPR yang di isi oleh kekuatan partai politik yang banyak inilah yang kemudian akan mempengaruhi kewenangan Presiden karena membutuhkan persetujuan oleh DPR. Karena ada beberapa pasal di dalam UUD 1945 yang masih menjadi perdebatan diantaranya Pasal 13 ayat (1): *Presiden mengangkat duta dan konsul*. Pasal 13 ayat (2): *Dalam hal mengangkat duta, Presiden memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat*. Pasal 13 ayat (3): *Presiden menerima penempatan duta negara lain dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat*.

Pasal tersebut tidak sesuai dengan prinsip Sistem Presidensial, walaupun sifatnya sebatas pertimbangan, akan tetapi keterlibatan DPR dalam masalah ini sesungguhnya telah masuk pada ranah eksekutif. Selain itu pasal lain yang berpotensi menghambat pelaksanaan sistem Presidensial dalam UUD 1945 adalah Pasal 11 (1): *Presiden dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat menyatakan perang, membuat perdamaian dan perjanjian dengan negara lain*. Pasal 11 ayat (2): *Presiden dalam membuat perjanjian internasional lainnya yang menimbulkan akibat yang luas dan mendasar bagi kehidupan rakyat yang terkait dengan beban keuangan negara, dan/atau mengharuskan perubahan atau pembentukan undang-undang harus dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat*.

³¹ Syamsuddin Haris, *Op cit*.

Secara sendiri-sendiri, sistem multipartai dan sistem Presidensial secara potensial dapat merupakan sistem yang mendukung demokrasi yang stabil. Namun, jika dijadikan satu, kedua elemen tadi dapat menghancurkan demokrasi. Oleh sebab itu, bangsa perlu menentukan pilihannya. Apakah ingin mempertahankan sistem Presidensial murni sebagaimana tersurat dalam konstitusi, yang kedudukan presiden dan DPR sama kuat sehingga tidak dapat saling menjatuhkan. Maka, yang harus dimodifikasi adalah sistem kepartaiannya agar menjadi multipartai terbatas. Namun, jika yang dipilih adalah sistem multipartai tak terbatas, sistem pemerintahan Presidensial harus dimodifikasi, misalnya sistem semi Presidensial yang banyak dianut negara Amerika Latin.³²

Dengan kata lain, kesepakatan tentang sistem pemerintahan Presidensial justru berujung pada perubahan sistem ketatanegaraan. Berlakunya sistem presidensial murni³³ mengakibatkan berkurangnya wewenang dan kedudukan MPR sebagai lembaga tertinggi yang berimplikasi pada perubahan asa kedaulatan rakyat yang terkandung dalam Pasal 1 ayat (2) UUD 1945.³⁴ Karena perubahan sistem pemerintahan yang dimaktubkan dalam perubahan UUD 1945 dilakukan secara

³² T.A. Legowo, Artikel *Menyempurnakan ...*, *op.cit*, hlm.3.

³³ Lihat Soewoto Mulyosudarmo, *Pembaharuan ...*, hlm. XIV, mengatakan bahwa garis kebijakan mempertahankan sistem Presidensial mempunyai pengaruh terhadap sistem pemilihan presiden/wakil presiden secara langsung, perubahan kewenangan MPR, proses pemberhentian di tengah masa jabatan, serta mendorong pembentukan lembaga Mahkamah Konstitusi yang memperoleh kewenangan UUD memeriksa dan mengadili permintaan DPR untuk memberhentikan presiden/wakil presiden. Peningkatan kinerja hakim agung juga memperoleh perhatian yang ditenggarai dengan pembentukan Komisi Yudisial.

³⁴ Aidul Fitriciada Azhari, *Evaluasi ...*, hlm. 165.

tergesa-gesa, dan tanpa melibatkan partisipasi rakyat, akhirnya hanya menjadi arena yang melegitimasi pertarungan politik.³⁵

Kesepakatan itu sendiri memang tidak terlalu jelas apakah mempertahankan sistem Presidensial berarti hanya mempertahankan aspek Presidensial dalam sistem campuran agar tidak berubah menjadi sistem parlementer atau lebih dari itu yaitu mengubah sistem pemerintahan menjadi sistem Presidensial murni.³⁶ Meskipun secara sadar kita menganut sistem multi partai yang tentunya akan mempengaruhi konstelasi politik terhadap sistem Presidensial Indonesia.

Berdasarkan yang penulis paparkan di atas yang bertitik tolak pada Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945, maka penulis sangat tertarik untuk menuangkannya dalam penyusunan tugas akhir tesis dengan judul :

“Pengaruh Konstelasi Politik Terhadap Sistem Presidensial Indonesia”

B. Perumusan Masalah

Berdasarkan atas latar belakang yang telah dipaparkan diatas, maka rumusan masalah yang diangkat dalam tesis ini adalah:

1. Bagaimana pengaruh konstelasi politik di DPR terhadap sistem

³⁵ B. Setiabudi, Artikel *SI MPR dan Kembalinya Orde Baru*, www.hukumonline.com, download tanggal 28 September 2009.

³⁶ Aidul Fitriciada Azhari, *Evaluasi ...*, *loc.cit.*

Presidensial Indonesia?

2. Bagaimana penerapan sistem Presidensial yang ideal di tengah sistem multi partai yang dianut oleh Indonesia?

C. Tujuan Penelitian

Sebagai tindak lanjut dari rumusan masalah yang telah ditetapkan di atas, maka tujuan dilakukannya perumusan masalah di atas dalam penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui pengaruh konstelasi politik terhadap sistem Presidensial Indonesia.
2. Untuk mengetahui penerapan sistem Presidensial yang ideal ditengah sistem multi partai yang dianut oleh Indonesia dalam sistem ketatanegaraan pasca amandemen UUD 1945.

D. Manfaat Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah dan tujuan penelitian diatas, maka hasil penelitian ini nantinya diharapkan dapat memberikan manfaat, yang penulis kelompokkan menjadi dua yaitu :

D.1 Secara Teoritis

- a. Sebagai usaha pengembangan ilmu pengetahuan ketatanegaraan khususnya yang berhubungan dengan sistem pemerintahan yang diterapkan Indonesia sesuai dengan UUD 1945.
- b. Jika dianggap layak dan diperlukan dapat dijadikan salah satu referensi bagi peneliti berikutnya yang mengkaji permasalahan yang sama.

D.2 Secara Praktis

- a. Bagi Masyarakat, sebagai masukan bagi masyarakat untuk mengetahui tentang sistem pemerintahan yang ada di Indonesia sehingga dapat mengetahui sistem pemerintahan yang ideal dan dapat diterapkan di Indonesia.
- b. Bagi Pemangku Kebijakan, sebagai masukan bagi para pemangku kebijakan, baik itu eksekutif, legislatif maupun yudikatif agar dapat merevisi UUD 1945 tanpa meninggalkan nilai historis di dalamnya serta tidak tumpang tindih di dalamnya sehingga sistem pemerintahan menjadi konsisten.
- c. Bagi Penulis, adalah dalam rangka menyelesaikan studi Strata 2 (Magister Ilmu Hukum) sebagaimana ketentuan Universitas Diponegoro Semarang.

E. Kerangka Pemikiran

E.1 Kerangka Konseptual

Pemerintahan sistem presidensial adalah suatu pemerintahan dimana kedudukan eksekutif tidak bertanggung jawab kepada badan perwakilan rakyat, dengan kata lain kekuasaan eksekutif berada diluar pengawasan (langsung) parlemen. Dalam sistem ini presiden memiliki kekuasaan yang kuat, karena selain sebagai kepala negara juga sebagai kepala pemerintahan yang mengetuai kabinet (dewan menteri).³⁷ Oleh karena itu agar tidak menjurus kepada diktatorisme, maka diperlukan *checks and balances*, antara lembaga tinggi negara inilah yang disebut *checking power with power*.³⁸

Menurut Rod Hague seperti dikutip oleh Titik Triwulan, pemerintahan presidensial terdiri dari tiga unsur yaitu:

- a. Presiden yang dipilih rakyat memimpin pemerintahan dan mengangkat pejabat-pejabat pemerintahan yang terkait.
- b. Presiden dengan dewan perwakilan memiliki masa jabatan yang tetap, tidak bisa saling menjatuhkan.
- c. Tidak ada status yang tumpang tindih antara badan eksekutif dan badan legislatif.

Dalam sistem presidensial, presiden memiliki posisi yang relatif kuat dan tidak dapat dijatuhkan karena rendah subjektif seperti rendahnya dukungan politik. Namun masih ada mekanisme untuk mengontrol presiden.

Jika presiden melakukan pelanggaran konstitusi, pengkhianatan terhadap

³⁷ Lihat Titik Triwulan Tutik, *Pokok-pokok...*, hlm. 146 dan Inu Kencana Syafiie, *Sistem...*, hlm. 53., tugas dan tanggungjawab sebagai kepala negara meliputi hal-hal yang seremonial dan protokoler kenegaraan, jadi mirip dengan kewenangan kaisar atau raja/ratu, tetapi tidak berkenaan dengan kewenangan penyelenggaraan pemerintahan. Wewenang dan kekuasaan presiden sebagai kepala pemerintahan adalah karena fungsinya sebagai penyelenggara tugas legislatif.

³⁸ Inu Kencana Syafiie, Azhari, *Sistem ...*, hlm. 14.

negara, dan terlibat masalah kriminal, posisi presiden bisa dijatuhkan. Bila ia diberhentikan karena pelanggaran-pelanggaran tertentu, biasanya seorang wakil presiden akan menggantikan posisinya.³⁹ Presiden bertanggungjawab kepada pemilihnya (*kiescollege*). Sehingga seorang Presiden diberhentikan atas tuduhan *House of Representatives* setelah diputuskan oleh senat. Misal, sistem pemerintahan presidensial di USA.⁴⁰

E.1.1. Ciri-ciri Sistem Pemerintahan Presidensial

- a. Presiden adalah kepala eksekutif yang memimpin kabinetnya yang semuanya diangkat olehnya dan bertanggungjawab kepadanya. Ia sekaligus sebagai kepala negara (lambang negara) dengan masa jabatan yang telah ditentukan dengan pasti oleh UUD;
- b. Presiden tidak dipilih oleh badan legislatif, tetapi dipilih oleh sejumlah pemilih. Oleh karena itu, ia bukan bagian dari badan legislatif seperti dalam sistem pemerintahan parlementer;
- c. Presiden tidak bertanggung jawab kepada badan legislatif dan tidak dapat dijatuhkan oleh badan legislatif,
- d. Sebagai imbangannya, Presiden tidak dapat membubarkan badan legislatif.⁴¹

Partai politik berangkat dari anggapan bahwa dengan membentuk wadah organisasi mereka bisa menyatakan orang-orang yang mempunyai pikiran serupa sehingga pikiran dan orientasi mereka bisa dikonsolidasikan. Dengan begitu pengaruh mereka bisa lebih besar dalam pembuatan dan pelaksanaan keputusan.

³⁹ www.wikimedia.com, download tanggal 3 September 2009.

⁴⁰ Titik Triwulan Tutik, *Pokok-pokok ...*, hlm 101

⁴¹ lihat Moh. Kusnardi, Harmaily Ibrahim, *Pengantar ...*, hlm. 180-181.

Banyak sekali definisi mengenai partai politik yang dibuat oleh para sarjana. Di bagian ini dipaparkan beberapa contoh definisi yang dibuat para ahli klasik dan kontemporer.

Carl J. Friedrich menulisnya sebagai berikut:⁴²

Partai politik adalah sekelompok manusia yang terorganisir secara stabil dengan tujuan merebut atau mempertahankan penguasaan terhadap pemerintah bagi pimpinan partainya dan berdasarkan penguasaan ini, memberikan kepada anggota partainya kemanfaatan yang bersifat adil serta materiil (*A political, party is a group of human beings, stably organized with the objective of securing or maintaining for its leaders the control of a government, with the further objective of giving ti members of the party, through such control ideal and material benefits and advantages*).

Sigmund Neumann dalam buku karyanya, *modern political parties*, mengemukakan definisi sebagai berikut:⁴³

“Partai politik adalah organisasi artikulatif yang terdiri dari pelaku-pelaku politik yang aktif dalam masyarakat, yaitu mereka yang memusatkan perhatiannya pada pengendalian kekuasaan pemerintahan dan yang bersaing untuk memperoleh dukungan rakyat, dengan beberapa kelompok lain yang mempunyai pandangan yang berbeda-beda. Dengan demikian partai politik merupakan perantara yang besar yang menghubungkan kekuatan-kekuatan dan ideologi-ideologi sosial dengan lembaga-lembaga pemerintahan yang resmi dan yang mengaitkannya dengan aksi politik didalam masyarakat politik yang lebih luas.”

Dalam negara demokratis, partai politik menyelenggarakan beberapa fungsi; salah satu fungsi ialah sebagai sarana komunikasi politik. Arus informasi dalam suatu negara bersifat dua arah, artinya berjalan dari atas kebawah dan dari

⁴² Lihat Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik (edisi revisi)*, Gramedia Pustaka Utama, 2008, hlm 404.

⁴³ Dikutip dari Miriam Budiardjo (Penyunting), *Partisipasi dan Partai Politik Sebuah Bunga Rampai*, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, 1982, hlm 14

bawah ke atas. Kedudukan partai dalam arus ini adalah sebagai jembatan antara “mereka yang memerintah” (*the rulers*) dengan “mereka yang diperintah” (*the ruled*).

Pasal 22E ayat (3) UUD 1945 menegaskan posisi penting partai politik yakni “peserta pemilihan umum untuk memilih anggota DPR dan DPRD adalah partai politik”. Demikian pula dengan Pasal 6A ayat (2) UUD 1945 yang menyatakan “pasangan calon presiden dan wakil presiden diajukan oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilu sebelum pelaksanaan pemilihan umum”. Namun demikian, masih diperlukan UU untuk mengatur tentang pemilu sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 6A ayat (5) UUD 1945 yang menyatakan bahwa “tatacara pelaksanaan pemilihan presiden dan wakil presiden lebih lanjut diatur dengan UU” dan Pasal 22E ayat (6) UUD 1945 yang menyatakan bahwa “ketentuan lebih lanjut tentang pemilihan umum diatur dengan UU”.

E.2 Kerangka Teoritik

Proses pemilu secara langsung merupakan konsekuensi dari kesepakatan untuk menggunakan sistem pemerintahan presidensial. Ditambah lagi dengan tuntutan demokratisasi menuntut adanya partisipasi publik dalam rangka penyelenggaraan pemerintah. Termasuk mengenai banyaknya partai

politik⁴⁴ (multi partai) yang tidak lagi dibatasi.⁴⁵ Proses politik multi partai sebenarnya bukan suatu jaminan kepastian adanya partisipasi dan pendapat rakyat.

Multi partai ini kemudian mencalonkan wakil-wakilnya untuk duduk dalam DPR. Dapat dikatakan bahwa partai politik ini sebenarnya melakukan mobilisasi rakyat untuk mencapai tujuannya di perpolitikan. Jelas dalam hal ini kepentingan rakyat menjadi kambing hitam. Jika terjadi hal semacam ini maka partai politik telah berjalan dengan langkah yang salah sehingga menghasilkan politik kelompok yaitu suatu kehidupan politik yang tidak didasarkan kepentingan rakyat, tetapi kepentingan afiliasi kelompok yang menentukan pilihan politik.

Lebih lanjut, di banyak negara berkembang, perebutan pemerintahan dalam langkah-langkah substansial termasuk juga perebutan perekonomian.

Dalam sistem politik tersebut pelaksanaan politik yang demokratis seperti itu

⁴⁴ Menurut Meriam Budiarjo, 1983, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, Gramedia, Jakarta, hlm.160-161, mengatakan bahwa partai politik adalah suatu kelompok yang terorganisir yang anggota-anggotanya mempunyai orientasi, nilai-nilai dan cita-cita yang sama, dimana tujuan kelompok tersebut adalah untuk memperoleh kekuasaan politik dan merebut kedudukan politik yang dilakukan dengan cara konstitusional untuk melaksanakan kebijakan-kebijakan mereka. Di buku tersebut Carl J. Friedrich juga mengatakan partai politik adalah sekelompok manusia yang terorganisir secara stabil dengan tujuan merebut atau mempertahankan penguasaan terhadap pemerintahan bagi pimpinan partainya dan berdasarkan penguasaan tersebut memberikan kepada anggota partainya kemanfaatan yang bersifat idil maupun materiil.

⁴⁵ Dari sisi pelaksanaan pemilu 1999 yang mengarah ke sistem multi partai misalnya, dari sisi sistem pemerintahan sebenarnya lebih tepat jika dipergunakan sistem parlementer daripada sistem koalisi presidensial. Sistem semacam ini pernah diterapkan pada masa-masa awal kemerdekaan Indonesia tahun 1945. Dasar yang dipergunakan pada saat itu ialah konvensi ketatanegaraan.

dapat mengarah pada marjinalisasi tiada henti terhadap kelompok-kelompok minoritas.⁴⁶

Menurut pengalaman beberapa negara yang telah mempraktikkan sistem pemerintahan presidensial dengan multipartai, sistem tersebut akan menimbulkan apa yang disebut *coattail effect*, yaitu kecenderungan pemilih memilih presiden dari partai yang sama sehingga akan menghasilkan sistem presidensial yang mempunyai dukungan politik di parlemen. Tentu saja gagasan ini masih perlu diperdebatkan secara luas dan konstruktif dalam masyarakat agar proses demokratisasi ke depan menghasilkan pemerintahan yang relatif efektif, tetapi demokrasi juga berkembang dengan baik.⁴⁷

Jika dilihat dari Pasal 6A ayat (1) yang mengatakan bahwa "presiden dan wakil presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat"⁴⁸ dan ayat (2) yang mengatakan bahwa "pasangan calon presiden dan wakil presiden diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilihan umum sebelum pelaksanaan pemilihan umum",⁴⁹ maka besar kemungkinan presiden dan wakil presiden tidak berasal dari partai politik yang sama dan tentu saja jika bukan berasal dari partai politik yang sama didalamnya terdapat kesepakatan-kesepakatan politik antara partai politik tersebut.

⁴⁶ Laporan Hasil Konferensi..., hlm. 72.

⁴⁷ J. Kristiadi, Artikel Refleksi ..., hlm. 3.

⁴⁸ Lihat UUD 1945 Amandemen III, Pasal 6A ayat (1).

⁴⁹ *Ibid*, Pasal 6A ayat (2).

Sistem Multipartai dalam pemilu di Indonesia telah berkonsekuensi membludaknya partai politik yang ingin mengikuti pemilu. Hal ini wajar karena Pasca reformasi telah terbuka peluang untuk pendirian partai-partai politik baru diluar 3 partai politik yang hidup pada era Orde Baru. Namun demikian, pembatasan partai politik peserta pemilu memang perlu dilakukan untuk memperkuat dan memperdalam demokrasi. Pembatasan inipun bukan merupakan pelanggaran terhadap konstitusi.

Oleh sebab itu, untuk indonesia, sistem presidensial itu dapat dianggap kurang cocok untuk diterapkan dalam sistem banyak partai. Namun, karena bangsa indonesia telah memasuki era demokratisasi yang menjamin kebebasan berserikat yang tidak mungkin lagi dihentikan, jumlah banyak partai juga tidak mungkin lagi dibatasi seperti pada masa Orde Baru. Oleh karena, diperlukan adanya mekanisme pengaturan yang menyebabkan jumlah partai politik itu secara alamiah dapat menciut dengan sendirinya tanpa adanya larangan ataupun pembatasan yang bersifat '*imperative*'. Dengan demikian, dalam jangka panjang bisa saja terjadi seperti di Amerika Serikat, yaitu munculnya dua partai besar, sehingga akhirnya sistem kepartaian yang dipraktekkan seolah-olah bersifat dua-partai saja.

Jika memang sistem pemerintahan presidensial yang sudah ditentukan, maka kembali pada adanya suatu sistem yang *checks and balances* antara presiden dan legislatif. Lembaga legislatif Indonesia adalah DPR dan DPD, yang kemudian menjadi semacam *joint session* dalam MPR. Namun dari

pembahasan diatas nampak bahwa peran DPR sangat mendominasi, sehingga seolah legislatif berada di tangannya. Artinya peran DPD relatif kecil dibanding DPD, padahal keduanya dipilih secara langsung oleh rakyat.

F. Metode Penelitian

F.1 Pendekatan Masalah

F.1.1 Pendekatan Yuridis Normatif

Penulisan ini menggunakan pendekatan *yuridis normatif*, Metode pendekatan yuridis normatif digunakan untuk mengkaji atau menganalisis data skunder yang berupa bahan-bahan hukum, terutama bahan-bahan hukum primer dan bahan-bahan hukum sekunder⁵⁰.

Yaitu menganalisis bagaimana sistem pemerintahan yang ada di Indonesia menurut UUD 1945 pasca amandemen. Pendekatan yang dilakukan adalah pendekatan Undang-undang (*statute approach*) dengan menelaah semua undang-undang dan regulasi yang bersangkut paut dengan isu hukum yang sedang ditangani, pendekatan ini akan membuka kesempatan bagi peneliti untuk mempelajari adakah konsistensi dan kesesuaian antara suatu undang-undang dengan undang-undang lainnya atau antara undang-

⁵⁰ Ronny Hanitijo Soemitro, 1988, *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Ghalia Indonesia, hlm 11 – 12.

undang dengan undang-undang dasar atau antara regulasi dan undang-undang.⁵¹

F.2 Spesifikasi Penelitian

Spesifikasi penelitian yang dipergunakan adalah deskriptif. Soerjono Soekanto menyatakan bahwa penelitian berbentuk deskriptif bertujuan menggambarkan realitas obyek yang diteliti, dalam rangka menemukan hubungan diantara dua gejala, dengan memberikan gambaran secara sistematis, mengenai peraturan hukum dan fakta-fakta sebagai pelaksanaan peraturan perundang-undangan tersebut di lapangan.⁵²

F.2.1 Jenis Data

Dalam proses pengumpulan bahan hukum, penulis menggunakan jenis data sumber hukum primer, sekunder dan tersier, yaitu:

- a. Sumber hukum primer dalam hal ini adalah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945, Undang-undang No 22 Tahun 2003, Undang-undang No 23 Tahun 2003, Undang-Undang No 10 Tahun 2008, Undang-undang No 42 Tahun 2008, Undang-undang No 27 Tahun 2008 dan juga peraturan-peraturan yang terkait dengan fokus penulisan dalam tesis ini.

⁵¹ Peter Mahmud Marzuki, 2008, *Penelitian Hukum*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, hlm 93.

⁵² Soerjono Soekanto, 1984, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI-Press, Jakarta, hlm 96

- b. Sumber hukum sekunder dalam hal ini adalah yang memberikan penjelasan dan tafsiran terhadap sumber bahan hukum primer seperti buku ilmu hukum, jurnal hukum, laporan hukum, media cetak atau elektronik, pendapat para sarjana, kasus-kasus hukum, serta simposium yang dilakukan pakar terkait dengan pembahasan⁵³ tentang sistem pemerintahan.
- c. Bahan hukum tersier adalah bahan hukum yang memberikan petunjuk atau penjelasan bahan hukum primer dan sekunder seperti kamus hukum, ensiklopedia, dan dokumen yang terkait.⁵⁴

F.3 Metode Pengumpulan Data

Pada penulisan yang digunakan adalah model studi pustaka (*library research*), yang dimaksud dengan studi kepustakaan adalah pengkajian informasi tertulis mengenai hukum yang berasal dari berbagai sumber dan di publikasikan secara luas serta dibutuhkan dalam penelitian hukum normatif,⁵⁵ yakni penulisan yang didasarkan pada data-data yang dijadikan obyek penelitian, seperti peraturan

⁵³ Jhonny Ibrahim, 2006, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Bayumedia, Malang, hlm. 392.

⁵⁴ *Ibid.*

⁵⁵ Abdul Kadir Muhammad, 2004, *Hukum Dan Penelitian Hukum*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, Hlm. 81.

perundang-undangan, buku-buku pustaka, majalah, artikel, surat kabar, buletin tentang segala permasalahan yang sesuai dengan tesis ini yang akan di susun dan di kaji secara komprehensif.

F.4 Metode Analisis Data

Metode analisis yang digunakan adalah analisis kualitatif, yaitu metode analisis yang pada dasarnya mempergunakan pemikiran logis, analisis dengan logika, dengan induksi, analogi / interpretasi, komparasi dan sejenis itu. Metode berfikir yang dipergunakan adalah metode induktif, yaitu dari data / fakta menuju ke tingkat abstraksi yang lebih tinggi, termasuk juga melakukan sintesis dan mengembangkan teori (bila diperlukan dan datanya menunjang)⁵⁶. Dari analisis tersebut kemudian akan ditarik kesimpulan sebagai jawaban atas permasalahan yang ada.

G. Sistematika Penulisan

Sistematika penulisan tesis ini terbagi menjadi 4 (empat) bab dan masing-masing bab terdiri dari sub-sub bab, dengan tujuan agar menghasilkan suatu pembahasan yang sistematis sehingga dapat dengan mudah untuk dipahami, adapun sistematika penulisan tersebut adalah sebagai berikut :

⁵⁶ Sanapiah Faisal, 1990, *Penelitian Kualitatif : Dasar-Dasar dan Aplikasi*, YA 3, Malang, hal. 39

BAB I : PENDAHULUAN

Merupakan bab yang memuat pendahuluan yang meliputi latar belakang masalah, permasalahan yang mendasari pemilihan judul penelitian, tujuan, manfaat penelitian, metode penelitian, dan sistematika penulisan.

BAB II : TINJAUAN PUSTAKA

Merupakan bab yang di dalam bagian ini penulis menyajikan teori-teori yang bersumber dari undang-undang maupun literatur-literatur mengenai *pertama*, Bentuk Negara dan Sistem Pemerintahan beserta jenis-jenis sistem pemerintahan, ciri-ciri sistem pemerintahan, sistem pemerintahan Indonesia menurut UUD 1945 pra amandemen, sistem pemerintahan Indonesia menurut UUD 1945 pasca amandemen, *ketiga*, mengenai konsepsi sistem politik Indonesia, termasuk di dalamnya konsepsi Partai Politik dan sistem kepartaian di Indonesia.

BAB III : HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

Merupakan bab, dimana penulis akan memaparkan hasil penelitian yang berupa gambaran penulis tentang analisis terhadap pola pengaruh konstelasi politik terhadap sistem pemerintahan Presidensial Indonesia dan mengenai penerapan sistem presidensial yang ideal ditengah sistem multi partai yang digunakan di Indonesia.

BAB IV : PENUTUP

Merupakan bagian akhir dari tulisan ini yaitu penutup yang meliputi kesimpulan dan rekomendasi, yaitu kesimpulan yang telah dipaparkan oleh penulis pada bab-bab sebelumnya yang kemudian dapat memberikan suatu saran sebagai rekomendasi terhadap perubahan substansi dari UUD 1945

yang merupakan dasar sistem pemerintahan Indonesia guna mencari sistem presidensial yang ideal bagi Indonesia.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Sistem Pemerintahan

A.1. Bentuk Pemerintahan

Pemerintahan berasal dari kata perintah,⁵⁷ dimana kata perintah tersebut mempunyai empat unsur yaitu ada dua pihak yang terkandung, kedua pihak tersebut saling terkait atau memiliki hubungan, pihak yang memerintah memiliki wewenang, dan pihak yang diperintah memiliki ketaatan.

⁵⁷ Menurut kamus bahasa Indonesia kata-kata tersebut mempunyai arti sebagai berikut : (1) *perintah* adalah perkataan yang bermaksud menyuruh atau melakukan sesuatu; (2) *pemerintah* adalah kekuasaan memerintah sesuatu negara (daerah-negara) atau badan yang tertinggi yang memerintah sesuatu negara (seperti kabinet merupakan suatu pemerintah); (3) *pemerintahan* adalah perbuatan (cara, hal urusan, dan sebagainya) memerintah, dikutip dari S. Pamuji, 1988, *Perbandingan Pemerintahan*, Bina Aksara, Jakarta, hlm. 3.

Apabila dalam suatu negara kekuasaan pemerintahan, dibagi atau dipisahkan maka terdapat perbedaan antara pemerintahan dalam arti luas dan pemerintahan dalam arti sempit. Pemerintahan dalam arti sempit hanya meliputi lembaga yang mengurus pelaksanaan roda pemerintahan (disebut eksekutif), sedangkan pemerintahan dalam arti luas selain eksekutif termasuk lembaga yang membuat peraturan perundang-undangan (disebut legislatif), dan yang melaksanakan peradilan (disebut yudikatif).⁵⁸ Menurut W.S. Sayre :⁵⁹

Goverenment is best at the organized agency of the state, expressing and exercing is authority. Maksudnya pemerintah dalam definisi terbaiknya adalah sebagai organisasi dari negara, yang memperlihatkan dan menjalankan kekuasaanya.

Menurut C.F. Strong dalam bukunya *Modern Political Constitution* mengatakan :⁶⁰

Government in the broader sense, is changed with the maintenance of the peace and security of state with in and with out. It must therefore, have first military power or the control of armed forces, secondly legislative power or the means of making law, thirdly financial power or the ability to extract sufficient money from the community to defray the cost of defending of state and of enforcing the law it makes on the state behalf. Maksudnya pemerintahan dalam arti luas mempunyai kewenangan untuk memelihara kedamaian dan keamanan negara, ke dalam dan ke luar. Oleh karena itu, pertama harus mempunyai kekuatan militer atau kemampuan untuk mengendalikan angkatan perang, yang kedua, harus mempunyai kekuatan legislatif atau dalam arti pembuatan undang-undang, yang ketiga, harus mempunyai kekuatan financial atau kemampuan untuk mencukupi keuangan

⁵⁸ Inu Kencana Syafii, 2005, *Pengantar Ilmu Pemerintahan*, cetakan ketiga, Refika Aditama, Bandung, hlm. 21-22.

⁵⁹ Dikutip dari *Ibid*.

⁶⁰ *Ibid*, hlm. 22.

masyarakat dalam rangka membiayai ongkos keberadaan Negara dalam menyelenggarakan peraturan, hal tersebut dalam rangka penyelenggaraan kepentingan negara.

Selanjutnya dikemukakan oleh Strong sebagai berikut :

It must, in short, have legislative power, executive power and judicial power, which we may call the three departments of government.

Maksudnya adalah pemerintahan mempunyai kekuasaan legislatif, kekuasaan eksekutif, dan kekuasaan yudisial, yang boleh kita sebut sebagai tiga cabang pemerintahan.

Menurut R. Mac Iver dalam bukunya *The Web of Government* mengatakan:⁶¹

Government is the organization of men under authority ... how men can be governed. Maksudnya pemerintahan itu adalah sebagai suatu organisasi dari orang-orang yang mempunyai kekuasaan ... bagaimana manusia itu bisa diperintah.

Sementara itu Samuel Edward Finer (S.E. Finer) dalam bukunya *Comperative Government*, menyatakan bahwa istilah government, paling sedikit mempunyai empat arti :⁶²

- a. menunjukkan kegiatan atau proses memerintah, yaitu melaksanakan kontrol atas pihak lain (*the activity or the process of roverning*);
- b. menunjukkan masalah-masalah (hal ikhwal) negara dalam mana kegiatan atau proses di atas dijumpai (*states of affairs*)

⁶¹ *Ibid*, lihat juga S. Pamudji, *Perbandingan...*, hlm. 3-4.

⁶² *Ibid*, hlm. 5

- c. menunjukkan orang-orang (maksudnya pejabat-pejabat) yang dibebani tugas-tugas untuk memerintah (*people charged with the duty of governing*);
- d. menunjukkan cara, metode, atau sistem dengan mana suatu masyarakat tertentu diperintah (*the manner, method or system by which a particular society is governed*).

Adapun pemerintahan dalam arti luas menurut Carl J. Frederich adalah segala urusan yang dilakukan oleh negara dalam menyelenggarakan kesejahteraan rakyatnya dan kepentingan negara sendiri. Lebih lanjut lagi ia menjelaskan bahwa pemerintahan semata-mata tidak hanya sekedar menjalankan tugas eksekutif saja, melainkan juga tugas-tugas lainnya termasuk legislatif dan yudikatif.⁶³

Berdasarkan uraian diatas dapatlah dirumuskan bahwa pemerintahan dalam arti luas adalah perbuatan memerintah yang dilakukan oleh organ-organ atau badan-badan legislatif, eksekutif, yudikatif dalam rangka mencapai tujuan pemerintahan negara (tujuan nasional), sedangkan pemerintahan dalam arti sempit adalah perbuatan memerintah yang dilakukan oleh organ eksekutif dan jajarannya dalam rangka mencapai tujuan pemerintahn negara.⁶⁴

Sehingga bentuk pemerintahan khusus menyatakan struktur organisasi dan fungsi pemerintahan saja dengan tidak menyinggung struktur daerah, maupun bangsanya. Dengan kata lain, bentuk pemerintahan melukiskan bekerjanya organ-

⁶³ Dikutip dari Titik Triwulan Tutik, *Pokok-pokok ...* , hlm. 97

⁶⁴ S. Pamuji, *Perbandingan...*, *op.cit*, hlm. 6.

organ tertinggi itu sejauh organ-organ itu mengikuti ketentuan yang tetap.⁶⁵

Mengenai bentuk pemerintahan (*regerings vormen*) berkaitan dengan pilihan .⁶⁶

a. Bentuk Kerajaan (*Monarkhi*)

b. Bentuk Republik (*Republic*)

Masih berdasar pada pasal 1 ayat (1) UUD 1945 yang menyebutkan bahwa "Negara Indonesia ialah Negara Kesatuan Yang Berbentuk Republik", dari kalimat tersebut tergambar bahwa *the faunding fathers* Indonesia sangat menekankan pentingnya konsepsi Negara Kesatuan sebagai definisi hakiki negara Indonesia (hakikat negara Indonesia). Bentuk dari negara kesatuan Indonesia tersebut adalah republik. Jadi jelaslah bahwa konsep bentuk negara yang diartikan disini adalah republik merupakan pilihan lain dari kerajaan (*monarkhi*) yang telah ditolak oleh para anggota BPUPKI mengenai kemungkinan penerapannya untuk Indonesia modern.⁶⁷

A.2. Sistem Pemerintahan

Menurut S. Pamuji dalam bukunya *Teori Sistem dan Pengetrapannya dalam Managemen* dikatakan bahwa suatu sistem adalah kebulatan atau keseluruhan yang kompleks atau terorganisir; suatu himpunan atau perpaduan hal-hal atau bagian-bagian yang membentuk suatu kebulatan atau keseluruhan yang

⁶⁵ *Ibid*, hlm. 89.

⁶⁶ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi...*, hlm 259.

⁶⁷ Lihat *Ibid*, hlm. 257.

kompleks atau utuh.⁶⁸ Yang kemudian disempurnakan menjadi suatu kebulatan atau keseluruhan yang utuh, dimana di dalamnya terdapat komponen-komponen, yang pada gilirannya merupakan sistem tersendiri, yang mempunyai fungsi masing-masing, saling berhubungan satu dengan yang lain menurut pola, tata atau norma tertentu dalam rangka mencapai suatu tujuan.⁶⁹

Menurut Carl J. Friedrich, sistem adalah suatu keseluruhan terdiri dari beberapa bagian yang mempunyai hubungan fungsional baik antara bagian-bagian maupun hubungan fungsional baik antara bagian-bagian yang akibatnya menimbulkan suatu ketergantungan antara bagian-bagian yang akibatnya jika salah satu bagian tidak bekerja dengan baik akan mempengaruhi keseluruhannya itu.⁷⁰

Sistem didefinisikan oleh Ryans sebagai :⁷¹

Any identifiable assemblage of elements (objects, persons, activities, information records, etc) which are interrelated by process or structure and which are presumed to function as an organizational entity in generating an observable (or something merely inferable) product.

Campbell mendefinisikan sistem sebagai :⁷²

⁶⁸ Dikutip dari S. Pamudji, Perbandingan ... , hlm. 9. Lihat juga Inu Kencana Syafie dan Azhari, 2005, *Sistem Politik Indonesia : Era Soekarno, Syahrir, Aidit, Syafrudin, Era Soeharto, Moerdani, Wiranto, Harmoko, Habibie, Era Gus Dur, Megawati, Amin Rais, Hamzah Haz, Era Sby, Kalla, Baasyir*, Refika Aditama, Bandung, hlm. 3.

⁶⁹ *Ibid.*, hlm. 9-10.

⁷⁰ Dikutip dari Titik Triwulan Tutik, *Pokok-pokok...*, hlm. 97

⁷¹ Dikutip dari M. Solly Lubis, 2002, *Sistem Nasional*, Mandar Maju, Bandung, hlm. 12.

⁷² *Ibid.*

A system as any group of interrelated components or parts which function together to achieve a goal. Maksudnya, sistem itu merupakan himpunan komponen atau bagian yang saling berkaitan yang bersama-sama berfungsi untuk mencapai sesuatu tujuan.

Melihat pengertian antara sistem dan pemerintahan diatas maka sistem pemerintahan pada dasarnya adalah berbicara tentang bagaimana pembagian kekuasaan serta hubungan antara lembaga-lembaga negara dalam menjalankan kekuasaan-kekuasaan negara tersebut, dalam rangka menyelenggarakan kepentingan rakyat.

Pada garis besarnya sistem pemerintahan yang dilakukan pada negara-negara demokrasi menganut sistem perlementer⁷³ atau presidensial⁷⁴ ataupun bentuk variasi yang disebabkan situasi atau kondisi yang berbeda sehingga melahirkan bentuk-bentuk semu (*quasi*)⁷⁵, misalnya quasi parlementer maupun quasi presidensial.⁷⁶

⁷³ Sistem parlementer adalah sebuah sistem pemerintahan di mana parlemen memiliki peranan penting dalam pemerintahan. Dalam hal ini parlemen memiliki wewenang dalam mengangkat perdana menteri dan parlemen pun dapat menjatuhkan pemerintahan, yaitu dengan cara mengeluarkan semacam mosi tidak percaya. Berbeda dengan sistem presidensial, di mana sistem parlemen dapat memiliki seorang presiden dan seorang perdana menteri, yang berwenang terhadap jalannya pemerintahan. Dalam presidensial, presiden berwenang terhadap jalannya pemerintahan, namun dalam sistem parlementer presiden hanya menjadi simbol kepala negara saja.

⁷⁴ Sistem presidensial (presidensial), atau disebut juga dengan sistem kongresional, merupakan sistem pemerintahan negara republik di mana kekuasaan eksekutif dipilih melalui pemilu dan terpisah dengan kekuasaan legislatif.

⁷⁵ Disebut *quasi* karena jika dilihat dari salah satu sistem (parlemen atau presidensial), dia bukan merupakan bentuk yang sebenarnya. Quasi pada dasarnya merupakan bentuk gabungan antara kedua bentuk pemerintahan tersebut.

⁷⁶ Titik Triwulan Tutik, *Pokok-pokok...*, hlm. 97-98.

Bagaimanakah dengan sistem pemerintahan yang ada di Indonesia? Sebagaimana diketahui, UUD 1945 berlaku dalam periode 18 Agustus 1945 sampai 27 Desember 1949 dan periode 5 Juli 1959 sampai dengan sekarang. Dengan adanya perubahan konstitusi yang digunakan Indonesia ini jelas mempengaruhi sistem pemerintahan yang diterapkan di Indonesia. Indonesia pun pernah mencoba mempraktekkan sistem pemerintahan parlementer karena pluralisme dan wilayahnya yang sangat luas yang terdiri dari pulau-pulau kecil membutuhkan pemerintahan yang kuat dan stabil.

Kemudian diterapkanlah sistem pemerintahan presidensial dibawah UUD 1945 yang cenderung *executive heavy* sudah terselesaikan melalui amandemen UUD 1945. Sehingga jelaslah bahwa pasca amandemen UUD 1945 menetapkan menganut sistem presidensial dalam sistem pemerintahan. Menurut Sri Soementri, ciri-ciri pemerintahan presidensial dalam UUD 1945 pasca amandemen antara lain pertama, presiden dan wakil presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat, kedua, presiden tidak lagi bertanggung jawab kepada MPR, karena lembaga ini tidak lagi sebagai pelaksanan kedaulatan rakyat.⁷⁷

Menurut penulis tidak ada suatu negara yang menggunakan suatu sistem pemerintahan tertentu secara murni. Hal ini dikarenakan faktor-faktor lain yang mempengaruhi sistem pemerintahan tersebut. Misalnya wilayah suatu negara ataupun bentuk negara walaupun tidak secara mutlak akan memberi pengaruh yang besar dalam pemilihan sistem pemerintahan yang akan digunakan.

⁷⁷ *Ibid.*, hlm. 117.

Hal ini dapat dilihat perbedaan dan kesamaan dari Pelbagai sistem pemerintahan, dengan mengetahui tolok ukur pertanggungjawaban pemerintah suatu negara terhadap rakyat yang diurusnya. Sistem-sistem pemerintahan tersebut adalah sebagai berikut :⁷⁸

A.3 Jenis-jenis Sistem Pemerintahan

A.3.1 Sistem Parleментар

Sistem parlementer merupakan sistem pemerintahan dimana hubungan antara eksekutif dan badan perwakilan (legislatif) sangat erat. Hal ini disebabkan adanya pertanggungjawaban para Menteri terhadap Parlemen. Maka setiap kabinet yang dibentuk harus memperoleh dukungan kepercayaan dengan suara terbanyak dari parlemen. Dengan demikian kebijakan pemerintah atau kabinet tidak boleh meyimang dari apa yang dikehendaki oleh parlemen.⁷⁹

Bertolak dari sejarah ketatanegaraan, sistem parlemen ini merupakan kelanjutan dari bentuk negara Monarki konstitusionil, dimana kekuasaan raja dibatasi oleh konstitusi. Karena dalam sistem parlementer, presiden, raja dan ratu kedudukannya sebagai kepala negara. Sedangkan yang disebut eksekutif dalam sistem parlementer adalah kabinet, yang terdiri dari perdana menteri dan menteri-menteri yang bertanggung jawab sendiri atau bersama-sama

⁷⁸ Inu Kencana Syafii, Azhari, *Sistem ...* , hlm. 12.

⁷⁹ Titik Triwulan Tutik, *Pokok-pokok ...* , *op.cit*, hlm 98.

kepada parlemen. Karena itulah Inggris dikenal istilah “*The King can do no wrong*”. Pertanggungjawaban menteri kepada parlemen tersebut dapat berakibat kabinet meletakkan jabatan dan mengembalikan mandat kepada kepala negara, manakala parlemen tidak lagi mempercayai kabinet.⁸⁰

A.3.1.a Sistem Parlementer dengan Dua Partai

Sistem Parlementer dua partai, ketua partai politik yang memenangkan pemilu sekaligus ditunjuk sebagai formatur kabinet, dan langsung sebagai perdana menteri. Seluruh menteri dalam kabinet adalah mereka yang terpilih sebagai anggota parlemen, dengan konsekuensi setelah diangkat menjadi menteri harus non aktif dalam parlemen (kabinet parlementer). Karena partai politik yang menguasai kabinet adalah sama dengan partai politik yang memegang mayoritas di *House of Commons* maka kedudukan kabinet sangat kuat, sehingga jarang dijatuhkan oleh parlemen sebelum dilaksanakan pemilu berikutnya. Misal, sistem parlementer di Inggris.⁸¹

A.3.1.b Sistem Parlementer dengan Multi Partai

Sistem Parlementer multi partai, parlemen tidak satupun dari partai politik yang mampu menguasai kursi secara

⁸⁰ *Ibid.*, hlm. 99.

⁸¹ *Ibid.*, hlm 100.

mayoritas, maka pembentukan kabinet disini sering tidak lancar. Kepala negara akan menunjuk tokoh politik tertentu untuk bertindak sebagai pembentuk kabinet/formatur. Dalam hal ini formatur harus mengingat perimbangan kekuatan di parlemen, sehingga setiap kabinet dibentuk merupakan bentuk kabinet koalisi (gabungan dari beberapa partai politik).

Karena koalisi didasarkan pada kompromi, kadang-kadang terjadi setelah kabinet berjalan, dukungan yang diberikan oleh salah satu partai politik ditarik kembali dengan cara menarik menteri-nya (kabinet mengembalikan mandatnya kepada kepala negara). Sehingga dalam sistem parlemen dengan multi partai sering terjadi ketidakstabilan pemerintahan (sering penggantian kabinet). Misal, Republik Indonesia tahun 1950-1959, dimana terjadi 7 kali pergantian kabinet.⁸²

Sistem ini mengisyaratkan bahwa lembaga legislatif dan eksekutif hampir tidak pernah terlibat konflik serius, mungkin pada akhirnya eksekutif tidak hanya mewakili kehendak lembaga legislatif yang permanen, tetapi juga pemikiran dan keinginannya yang tidak tetap, juga pemikiran

⁸² *Ibid.*

dan keinginan para pemiliknya, sehingga eksekutif ini bahkan dapat dikatakan labil.⁸³

Adapun ciri-ciri umum dari sistem pemerintahan parlementer yaitu :⁸⁴

- a. Kabinet yang dipimpin oleh Perdana Menteri dibentuk oleh atau atas dasar kekuatan dan atau kekuatan-kekuatan yang menguasai parlemen;
- b. Para anggota kabinet mungkin seluruhnya atau Para anggota kabinet mungkin seluruh anggota parlemen, atau tidak seluruhnya dan mungkin pula seluruhnya bukan anggota parlemen;
- c. Kabinet dengan ketuanya (eksekutif) bertanggungjawab kepada parlemen (legislatif). Apabila kabinet atau seseorang atau beberapa anggotanya mendapat mosi tidak percaya kepada parlemen, maka kabinet atau seseorang atau beberapa orang dari padanya harus mengundurkan diri;
- d. Sebagai imbalan dapat dijatuhkannya kabinet, maka Kepala Negara (Presiden; raja atau ratu) dengan saran atau nasehat Perdana Menteri dapat membubarkan parlemen.

⁸³ C.F. Strong, 2004, *Konstitusi-konstitusi Politik Modern : Kajian tentang Sejarah dan Bentuk-bentuk Konstitusi Dunia, Diterjemahkan dari Modern Political Constitution : An Introduce to the Comparative Study of Their History and Existing Form*, Nuansa dengan Nusamedia, Bandung, Hlm. 381.

⁸⁴ *Ibid*, hlm 98

- e. Kekuasaan Kehakiman secara prinsipil tidak digantungkan kepada lembaga eksekutif dan legislatif, hal ini untuk mencegah intimidasi dan intervensi lembaga lain.

A.3.2 Sistem Presidensial

Pemerintahan sistem presidensial adalah suatu pemerintahan dimana kedudukan eksekutif tidak bertanggung jawab kepada badan perwakilan rakyat, dengan kata lain kekuasaan eksekutif berada diluar pengawasan (langsung) parlemen.

Dalam sistem ini presiden memiliki kekuasaan yang kuat, karena selain sebagai kepala negara juga sebagai kepala pemerintahan yang mengetuai kabinet (dewan menteri).⁸⁵ Oleh karena itu agar tidak menjurus kepada diktatorisme, maka diperlukan *checks and balances*, antara lembaga tinggi negara inilah yang disebut *checking power with power*.⁸⁶

Menurut Rod Hague, pemerintahan presidensial terdiri dari tiga unsur yaitu:

- a. Presiden yang dipilih rakyat memimpin pemerintahan dan mengangkat pejabat-pejabat pemerintahan yang terkait.

⁸⁵ Lihat Titik Triwulan Tutik, *Pokok-pokok...*, hlm. 146 dan Inu Kencana Syafiie, *Sistem...*, hlm. 53., tugas dan tanggungjawab sebagai kepala negara meliputi hal-hal yang seremonial dan protokoler kenegaraan, jadi mirip dengan kewenangan kaisar atau raja/ratu, tetapi tidak berkenaan dengan kewenangan penyelenggaraan pemerintahan. Wewenang dan kekuasaan presiden sebagai kepala pemerintahan adalah karena fungsinya sebagai penyelenggara tugas legislatif.

⁸⁶ Inu Kencana Syafiie, Azhari, *Sistem ...*, hlm. 14.

- b. Presiden dengan dewan perwakilan memiliki masa jabatan yang tetap, tidak bisa saling menjatuhkan.
- c. Tidak ada status yang tumpang tindih antara badan eksekutif dan badan legislatif.

Dalam sistem presidensial, presiden memiliki posisi yang relatif kuat dan tidak dapat dijatuhkan karena rendah subjektif seperti rendahnya dukungan politik. Namun masih ada mekanisme untuk mengontrol presiden. Jika presiden melakukan pelanggaran konstitusi, pengkhianatan terhadap negara, dan terlibat masalah kriminal, posisi presiden bisa dijatuhkan. Bila ia diberhentikan karena pelanggaran-pelanggaran tertentu, biasanya seorang wakil presiden akan menggantikan posisinya.⁸⁷ Presiden bertanggungjawab kepada pemilihnya (*kiescollege*). Sehingga seorang Presiden diberhentikan atas tuduhan *House of Representatives* setelah diputuskan oleh senat. Misal, sistem pemerintahan presidensial di USA.⁸⁸

Dengan demikian, *pertama*, sebagai kekuasaan tertinggi, tindakan eksekutif dalam sistem pemerintahan presidensial seringkali menuntut adanya kekuasaan tak terbatas, demi kebaikan negara, setidaknya selama periode tertentu; *kedua*, orang yang berada diposisi ini menjadi suatu

⁸⁷ www.wikimedia.com, download tanggal 3 September 2009.

⁸⁸ Titik Triwulan Tutik, *Pokok-pokok ...*, hlm 101

keseluruhan yang tak lebih baik dari anggotanya yang paling rendah, dan semua menjadi buruk daripada anggota terendahnya.⁸⁹

Adapun ciri-ciri dari sistem presidensial adalah:

- a. Presiden adalah kepala eksekutif yang memimpin kabinetnya yang semuanya diangkat olehnya dan bertanggungjawab kepadanya. Ia sekaligus sebagai kepala negara (lambang negara) dengan masa jabatan yang telah ditentukan dengan pasti oleh UUD;
- b. Presiden tidak dipilih oleh badan legislatif, tetapi dipilih oleh sejumlah pemilih. Oleh karena itu, ia bukan bagian dari badan legislatif seperti dalam sistem pemerintahan parlementer;
- c. Presiden tidak bertanggung jawab kepada badan legislatif dan tidak dapat dijatuhkan oleh badan legislatif,
- d. Sebagai imbangannya, Presiden tidak dapat membubarkan badan legislatif.⁹⁰

A.3.3 Komparasi Sistem Pemerintahan Parlementer dengan Sistem Pemerintahan Presidensial

Sebab-sebab timbulnya perbedaan antara dua sistem pemerintahan tersebut diatas adalah karena latar belakang sejarah politik yang dialami oleh masing-masing negara itu berlainan.⁹¹

⁸⁹ C.F. Strong, *Konstitusi-konstitusi ...* , hlm. 381.

⁹⁰ *Ibid*, hlm. 100.

TABEL 1
KELEMAHAN DAN KELEBIHAN SISTEM PEMERINTAHAN

Sistem Pemerintahan Parlementer	Sistem Pemerintahan Presidensial
<p>a. Latar belakang timbulnya Timbul dari bentuk negara Monarki yang kemudian mendapat pengaruh dari pertanggungjawaban menteri. Sehingga fungsi Raja merupakan faktor stabilisasi jika terjadi perselisihan antara eksekutif dan legislatif. Misalnya, Kerajaan Inggris, Perancis dan Belanda.</p> <p>b. Keuntungan Penyesuaian antara pihak eksekutif dan legislatif mudah dapat dicapai</p> <p>c. Kelemahan</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Pertentangan antara eksekutif dan legislatif bisa sewaktu-waktu terjadi menyebabkan kabinet harus mengundurkan diri, dan akibatnya pemerintahan tidak stabil; 2. Sebaliknya , seorang Presiden dapat pula membubarkan leguslatif; 3. Pada sistem parlemen dengan multi partai (kabinet koalisi) apabila terjadi mosi tidak percaya dari beberapa partai politik, sering terjadi pertukaran (pergantian) kabinet. 	<p>a. Latar belakang timbulnya Timbul dari keinginan untuk melepaskan diri dari dominasi Kekuasaan Raja, dengan mengikuti ajaran Montesquieu dengan ajaran Trias Politica. Misalnya, Negara USA timbul sebagai kebencian atas Raja George III (Inggris).</p> <p>b. Keuntungan Pemerintah untuk jangka waktu yang ditentukan itu stabil.</p> <p>c. Kelemahan</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Kemungkinan terjadi bahwa apa yang ditetapkan sebagai tujuan Negara menurut eksekutif bisa berbeda dari pendapat legislatif; 2. Untuk memilih Presiden dilakukan untuk masa jabatan yang tidak sama, sehingga perbedaan yang timbul pada para pemilih dapat mempengaruhi sikap dan pandangan lembaga itu berlainan.

Sumber : Titik Triwulan Tutik, Pokok-pokok Hukum Tata Negara.

Berdasarkan tabel diatas dapat disimpulkan bahwa sistem komparatif adalah perpaduaan antara kedua sistem diatas yang mengambil beberapa

⁹¹ Titik Triwulan Tutik, *Pokok-pokok ... , op.cit*, hlm 101

keuntungan dan kelemahan dari kedua sistem tersebut yang sesuai dengan latar belakang sejarah politik suatu negara. Jadi, sistem pemerintahan ini, selain memiliki presiden sebagai kepala negara, juga memiliki perdana menteri sebagai kepala pemerintahan, untuk memimpin kabinet yang bertanggung jawab kepada parlemen.⁹²

Adapun ciri-ciri dari sistem ini adalah:

- a. Dalam sistem ini eksekutif terdiri dari presiden dan perdana menteri.
- b. Presiden tidak memiliki posisi yang dominan, artinya presiden hanya sebagai lambang dalam suatu pemerintahan.
- c. Kabinet tidak dipimpin oleh presiden melainkan oleh perdana menteri yang bertanggung jawab kepada parlemen.
- d. Presiden dapat membubarkan parlemen.

A.3.4 Sistem Quasi

Sistem Pemerintahan Quasi pada hakekatnya merupakan bentuk variasi dari sistem pemerintahan parlementer dan sistem pemerintahan presidensial. Hal ini disebabkan situasi dan kondisi yang berbeda sehingga melahirkan bentuk-bentuk semuanya. Apabila dilihat dari kedua sistem pemerintahan diatas, sistem pemerintahan quasi bukan merupakan bentuk

⁹² Inu Kencana Syafii, Azhari, *Politik ...*, *op.cit*, hlm. 15.

sebenarnya. Dalam sistem ini dikenal bentuk quasi parlementer dan quasi presidensial.

Pada pemerintahan sistem quasi presidensial, Presiden merupakan kepala pemerintahan dengan dibantu oleh kabinet (ciri presidensial). Tetapi dia bertanggung jawab kepada lembaga dimana dia bertanggung jawab, sehingga lembaga ini (legislatif) dapat menjatuhkan presiden/eksekutif (ciri sistem parlementer). Misal, sistem pemerintahan Republik Indonesia.

Menurut penulis, pada sistem pemerintahan quasi parlementer, presiden, raja dan ratu adalah kepala negara yang tidak lebih hanya sebagai simbol saja. Kekuasaan eksekutif adalah kabinet yang terdiri dari perdana menteri dan menteri-menteri yang bertanggungjawab secara sendiri-sendiri atau bersama kepada parlemen (ciri parlementer) sedangkan lembaga legislatifnya dipilih melalui pemilihan umum secara langsung oleh rakyat (ciri presidensial). Misalnya, sistem pemerintahan Philipina. Atau sistem pemerintahan yang dipraktekkan di Perancis yang biasa dikenal oleh para sarjana dengan sebutan *hybrid system*. Kedudukan sebagai kepala negara dipegang oleh presiden yang dipilih langsung oleh rakyat, tetapi juga ada kepala pemerintahan yang dipimpin oleh seorang perdana menteri yang didukung oleh parlemen seperti sistem pemerintahan parlementer yang biasa.⁹³

⁹³ Jimly Asshiddiqie, 2006, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Jilid II*, Sekretariat Jendral dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta, hlm. 60.

Pada sistem quasi ini penulis tidak menspesifikasikan ciri-cirinya⁹⁴ karena tergantung dari quasi apa yang digunakan dalam suatu negara ditambah lagi bahwa tidak ada suatu negara yang menganut sistem pemerintahan yang sama persis karena akan sangat dipengaruhi oleh kondisi sosial politik suatu negara. Misalnya jika yang digunakan adalah sistem quasi presidensial maka menggunakan ciri-ciri sistem presidensial yang kemudian dimasukkan sebagian ciri sistem pemerintahan parlementer yang sesuai dengan kondisi sosial politik negara tersebut. Begitu juga sebaliknya jika yang digunakan adalah sistem pemerintahan quasi parlementer.

A.3.5 Sistem referendum

Sistem referendum merupakan bentuk variasi dari sistem quasi (quasi presidensial) dan sistem presidensial murni. Tugas pembuat undang-undang berada dibawah pengawasan rakyat yang mempunyai hak pilih. Pengawasan itu dilakukan dalam bentuk referendum. Dalam sistem ini pertentangan antara eksekutif (*bundersrat*) dan legislatif (keputusan dari pada rakyat) jarang terjadi. Anggota-anggota dari eksekutif ini dipilih oleh *bundersversammlung* untuk tiga tahun lamanya dan bisa dipilih kembali.⁹⁵

Berkenaan dengan pengawasan rakyat dalam bentuk referendum, maka dikenal dua sistem referendum yaitu:

⁹⁴ Lihat di bagian Jenis-jenis Sistem Pemerintahan : Sistem pemerintahan Quasi.

⁹⁵ Titik Triwulan Tutik, *Pokok-pokok ...*, *op.cit*, hlm 103, lihat juga Moh. Kusnardi, Harmaily Ibrahim, *Pengantar ...*, hlm. 180-181.

- a. *Referendum Obligator*, yaitu jika persetujuan dari rakyat mutlak harus diberikan dalam pembuatan suatu peraturan UU yang mengikat rakyat seluruhnya, karena sangat penting. Contoh, persetujuan yang diberikan oleh rakyat terhadap pembuatan UUD.
- b. *Referendum Fakultatif*, yaitu jika persetujuan dari rakyat dilakukan terhadap UU biasa, karena kurang pentingnya, setelah UU itu diumumkan dalam jangka waktu yang ditentukan.

Keuntungan dari sistem pemerintahan referendum, adalah bahwa setiap masalah negara, rakyat langsung ikut serta menanggulangnya dan kedudukan pemerintah stabil yang membawa akibat pemerintahan akan memperoleh pengalaman yang baik dalam menyelenggarakan kepentingan rakyatnya.

Adapun kelemahannya, tidak setiap masalah rakyat mampu menyelesaikannya karena untuk mengatasinya perlu pengetahuan yang cukup bagi rakyat dan sistem ini tidak dapat dilaksanakan jika banyak terdapat perbedaan paham antara rakyat dan eksekutif yang menyangkut kebijaksanaan politik. Contoh sistem pemerintahan referendum adalah Swiss.⁹⁶

Adapun ciri-ciri dari sistem referendum sebagai berikut:

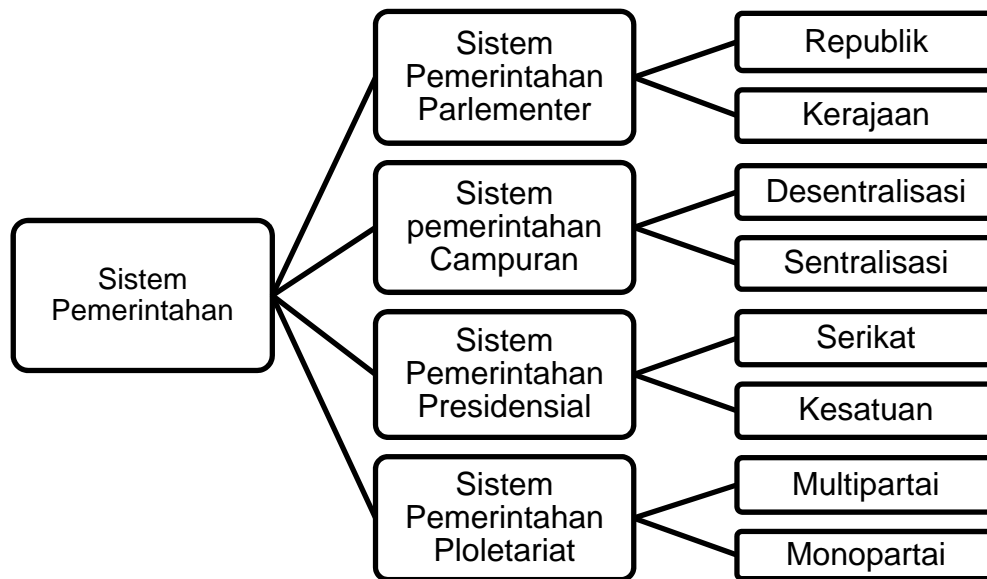
⁹⁶ *Ibid.*, hlm. 104, lihat juga Moh. Kusnardi, Harmaily Ibrahim, *Pengantar ...*, hlm. 180-181.

- a. Tugas pembuat undang-undang (legislatif) berada dibawah pengawasan rakyat yang mempunyai hak pilih.
- b. Legislatif adalah representasi dari rakyat.
- c. Eksekutif dipilih oleh legislatif untuk waktu tiga tahun lamanya dan dapat dipilih kembali.
- d. Kestabilan dari sistem ini dipengaruhi oleh adanya kesepahaman antara eksekutif selaku pemegang kebijakan politik dengan rakyat.⁹⁷

Gambar 2
Bentuk Pemerintahan⁹⁸

⁹⁷ Lihat Moh Kusnardi, Harmaily Ibrahim, *Pengantar ...* , hlm. 181.

⁹⁸ Inu Kencana Syafie dan Andi Azikin, 2008, *Op Cit*, hlm.23.



B. Sistem Pemerintahan Indonesia

B.1. Sistem Pemerintahan Indonesia menurut UUD 1945 pra Amandemen

Bahwa secara konstitusional Negara Indonesia menganut sistem pemerintahan presidensial yang berarti bahwa pemegang kendali dan penanggung jawab atas jalannya pemerintahan negara (eksekutif) adalah presiden sedangkan para menteri hanyalah pembantu presiden, artinya presiden berperan sebagai kepala negara sekaligus kepala pemerintahan, hal tersebut itu tertuang dengan tegas di dalam batang tubuh dan penjelasan UUD 1945, yaitu :

- a. Pasal 4 ayat (1) berbunyi "Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintah menurut Undang-undang Dasar." Sesuai dengan ayat selanjutnya mengatakan bahwa "Dalam menjalankan kewajibannya Presiden dibantu oleh satu orang wakil presiden."
- b. Pasal 17 ayat (1) berbunyi " Presiden dibantu oleh menteri-menteri negara" sedangkan ayat (2) berbunyi " Menteri-menteri itu diangkat dan diberhentikan oleh presiden". Diperkuat dalam penjelasan yang mengatakan bahwa "Presiden mengangkat dan memberhentikan menteri-menteri negara. Menteri-menteri itu tidak bertanggung jawab kepada Dewan Perwakilan Rakyat. Kedudukannya tidak tergantung dari pada dewan, akan tetapi tergantung daripada presiden. Mereka ialah pembantu presiden."
- c. Penjelasan UUD 1945 BAB III tentang Kekuasaan Pemerintah Negara mengatakan bahwa :
 1. Presiden ialah kepala kekuasaan eksekutif dalam negara. Untuk menjalankan undang-undang, ia mempunyai kekuasaan untuk menetapkan peraturan pemerintah (*pouvoir reglementair*)⁹⁹
 2. Kekuasaan-kekuasaan dalam pasal ini adalah konsekuensi dari kedudukan presiden sebagai kepala negara, yaitu pasal 10,11,12,13,14,15.¹⁰⁰

⁹⁹ Penjelasan atas Pasal 4 dan pasal 5 ayat 2. Lihat UUD 1945 pasal 4 dan Pasal 5 ayat (2).

Walaupun Indonesia secara konstitusional menganut sistem pemerintahan presidensial, ternyata banyak pasal-pasal dalam UUD 1945 yang bernuansakan parlementer, pasal tersebut antara lain:

- a. Pasal 3 berbunyi : "Majelis Permusyawaratan Rakyat menetapkan Undang-undang Dasar dan garis-garis besar daripada haluan negara."
- b. Pasal 5 ayat (1) berbunyi : "Presiden memegang kekuasaan membentuk Undang-undang dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat."
- c. Pasal 6 ayat (2) berbunyi : "Presiden dan Wakil Presiden dipilih oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat dengan suara terbanyak."
- d. Pasal 10 berbunyi : "Presiden memegang kekuasaan tertinggi atas angkatan darat, angkatan laut, dan angkatan udara."
- e. Pasal 21 ayat (1) berbunyi : "Anggota-anggota Dewan Perwakilan Rakyat berhak mengajukan rancangan Undang-undang. Dan ayat (2) jika rancangan itu meskipun disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat, tidak disahkan oleh Presiden maka rancangan tadi tidak boleh dimajukan lagi dalam persidangan Dewan Perwakilan Rakyat masa itu.

¹⁰⁰ Pasal 10 : "Presiden memegang kekuasaan yang tertinggi atas Angkatan Darat, Angkatan Laut dan Angkatan Udara."

Pasal 11 : " Presiden dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat menyatakan perang, membuat perdamaian dan perjanjian dengan Negara lain."

Pasal 12 : " Presiden menyatakan keadaan bahaya. Syarat-syarat dan akibatnya keadaan bahaya ditetapkan dengan undang-undang."

Pasal 13 Ayat (1) : "Presiden mengangkat duta dan konsul."

Ayat (2) : " Presiden menerima duta negara lain."

Pasal 14 : " Presiden memberi grasi, amnesti, abolisi dan rehabilitasi. "

Pasal 15 : " Presiden memberi gelaran, tanda jasa, dan lain-lain tanda kehormatan."

UUD 1945 tersebut memang kurang mengatur tentang pertanggungjawaban Presiden. Namun jika dilihat dari Pasal 1 ayat (2), Pasal 3 dan Pasal 6 ayat (2) UUD 1945 menetapkan bahwa MPR memegang kedaulatan rakyat dan mengangkat Presiden dan secara otomatis maka pertanggungjawaban Presiden adalah kepada MPR selaku pemegang kedaulatan rakyat dan memilih Presiden. Sedangkan menurut Pasal 5 ayat (1) Presiden bersama dengan DPR membentuk kekuasaan Legislatif, dengan demikian Presiden sendiri berhak menciptakan hukum untuk mengatur pertanggungjawaban kepada MPR atas dasar pasal-pasal bersangkutan, dan Presiden harus bekerja sama dengan DPR dalam menjalankan proses legislasi. Presiden dapat menolak RUU hasil inisiatif DPR artinya kekuasaan legislatif dalam pembentukan Undang-undang berada ditangan Presiden dan bukan DPR. Bahkan jika RUU yang diajukan oleh Presiden ditolak DPR, maka Presiden dapat membuat peraturan pengganti Undang-undang tersebut sesuai dengan Pasal 21 ayat (2). Dengan demikian maka Presiden juga sebagai kekuasaan legislatif yang bahkan kekuasaannya lebih besar daripada lembaga legislatif sesungguhnya.

Kekuasaan Presiden yang sangat besar pun ditambah lagi dengan Undang-undang Nomor 1 Tahun 1950 tentang Mahkamah Agung yang menyatakan bahwa Presiden lah yang mengangkat dan memberhentikan anggota-anggota Mahkamah Agung. Sehingga Presiden mempunyai pengaruh yang tidak langsung terhadap kekuasaan Yudikatif. Pasal 10 UUD

1945 pun menyebutkan bahwa Presiden juga mempunyai kekuasaan angkatan darat, angkatan laut, dan angkatan udara dimana kekuasaan ini bukan termasuk kekuasaannya sebagai kepala negara dan juga kepala pemerintahan.

Berdasarkan uraian diatas maka Presiden sangat besar kekuasaannya (*executive heavy*) karena disamping mempunyai kekuasaan eksekutif juga menguasai cabang-cabang kekuasaan legislatif dan yudikatif. Sehingga tidak ada pemisahan kekuasaan yang diatur secara tegas dalam UUD 1945. Padahal dalam sistem pemerintahan presidensial, pemisahan kekuasaan merupakan ciri mutlak yang membedakan dengan sistem pemerintahan parlementer. Apalagi jika dilihat dari pertanggungjawaban Presiden kepada MPR yang secara tidak langsung sebenarnya bertanggungjawab kepada DPR, karena anggota MPR adalah terdiri dari anggota-anggota DPR ditambah dengan utusan daerah dan golongan yang mana besarnya anggota DPR jauh lebih besar daripada utusan daerah dan golongan. Walaupun pertanggung jawaban ini bukan terhadap keanggotaan MPR melainkan MPR sebagai lembaga. DPR tidak dapat menjatuhkan Presiden, dan sebaliknya. Dengan demikian sistem pemerintahan Indonesia menurut UUD 1945 pra amandemen adalah sistem pemerintahan quasi presidensial.

B.2 Sistem Pemerintahan Indonesia Pasca Amandemen

UUD 1945

Gerakan mahasiswa pada tahun 1998 dengan mengatas namakan kedaulatan rakyat untuk mewujudkan demokratisasi yang kita kenal dengan Reformasi tersebut kemudian dimanifestasikan dengan perubahan UUD 1945 melalui Amandemen UUD 1945, dimana UUD 1945 merupakan panduan sistem ketatanegaran Indonesia. Amandemen UUD 1945 sebenarnya selain merupakan manifestasi dari gerakan reformasi adalah hal yang seharusnya dilakukan melihat banyaknya kelemahan UUD 1945 dan juga sifatnya yang sementara jika dilihat dari historis pembuatannya. Kelemahan tersebut dapat dilihat dari kewenangan eksekutif yang terlalu besar (*executive heavy*) dan kurangnya *checks and balances*, materi muatannya yang masih umum sehingga multi tafsir.

Akan tetapi perubahan paradigma tersebut terjadi pada amandemen ketiga dan keempat yang mengubah secara fundamental sistem pemerintahan yang berimplikasi pada kedudukan MPR dan asas kedaulatan rakyat.¹⁰¹ Dengan demikian, tampak perubahan drastis antara amandemen pertama yang bertujuan melakukan demokratisasi UUD 1945 dan amandemen ketiga yang mengubah sistem pemerintahan. Demokratisasi jelas berbeda dengan perubahan sistem pemerintahan, karena esensi

¹⁰¹ Setelah mengesahkan amandemen ketiga dan keempat UUD 1945, sistem pemerintahan negara Indonesia berubah dari parlementer menjadi sistem presidensial. Dalam pasal 1 ayat 2 UUD baru, MPR tidak lagi merupakan perwujudan dari rakyat dan bukan *locus of power* lembaga pemegang kedaulatan negara tertinggi. Sementara pada pasal 6A ayat 1 menetapkan Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat. Dua pasal itu, menunjukkan karakteristik sistem presidensial yang berbeda dengan *staats fundamental norm* yang tercantum dalam pembukaan dan uraian lebih lanjut dalam penjelasan UUD 1945.

demokratisasi adalah persamaan dan kebebasan politik yang tidak identik dengan sistem presidensial.¹⁰²

Sebagaimana yang telah dijelaskan dalam latar belakang bahwa kesepakatan tentang sistem pemerintahan presidensial justru berujung pada perubahan sistem ketatanegaraan. Pertanyaannya, mengapa harus menggunakan sistem pemerintahan presiensiil murni, mengapa tidak menggunakan sistem pemerintahan parlementer murni?.¹⁰³

Menurut Ali Masykur Musa,¹⁰⁴ perlu kiranya sebelum memilih, untuk memperinci beberapa kelebihan dan kekurangan dari sistem pemerintahan presidensial dan sistem pemerintahan parlementer ini. *Pertama*, dalam sistem pemerintahan presidensial stabilitas kekuasaan eksekutif sangat dijamin akibat adanya penentuan masa jabatan yang ditetapkan oleh UUD yang sangat dimilikinya, sedangkan dalam sistem pemerintahan parlementer stabilitas eksekutif sangat tergantung dari ada atau tidaknya mosi atau kepercayaan parlemen. *Kedua*, dalam sistem pemerintahan presidensial pemilihan kepala pemerintahannya dianggap lebih demokratis karena dipilih langsung oleh rakyat atau melalui badan pemilihan, sedangkan dalam sistem pemerintahan parlementer kepala pemerintahan dipilih oleh parlemen, hal ini dianggap tidak demokratis karena tidak dapat menampung aspirasi langsung warga masyarakat. *Ketiga*, dalam sistem pemerintahan presidensial terjadi pemisahan kekuasaan antara eksekutif dan legislatif, terutama dalam keanggotaan antara eksekutif dan legislatif dipandang sebagai sebuah ancaman bagi terjadinya tirani pemerintahan yang dapat mengekang atau membatasi kebebasan individu. *Keempat*, akibat adanya pemisahan antara kekuasaan eksekutif dan legislatif di dalam sistem pemerintahan presidensial, maka hal ini dianggap dapat menimbulkan kemandegan atau kelumpuhan pemerintahan, di saat terjadi ketidaksesuaian diantara keduanya. Namun terjadi sebaliknya pada sistem pemerintahan

¹⁰² *Ibid.*, hlm. 168.

¹⁰³ Aidul Fitriadi Azhari, *Evaluasi ...*, hlm. 165.

¹⁰⁴ Dikutip dari Ali Masykur Musa, *Bagaimana Hubungan Legislatif dengan Eksekutif?* Ditulis dalam Laporan *Hasil Konferensi ...*, hlm. 97-98, Ali Maskyur Musa memperoleh gelarnya di bidang politik dari Universitas Indonesia dan menjadi dosen di Universitas Negeri Jember. Ia sekarang adalah anggota dari Partai Kebangkitan Bangsa dan mengetuai sayap pemuda dari partai tersebut dari tahun 1997 sampai 2000. Ia saat ini menjabat sebagai wakil ketua fraksi PKB di DPR.

parlementer; potensi kemandegan atau kelumpuhan pemerintahan sangat minimal, karena tidak ada pemisahan jabatan atau keanggotaan diantara eksekutif dan legislatif. *Kelima*, adanya penentuan masa jabatan yang ditentukan oleh parlemen berdasarkan UUD yang ada dalam sistem pemerintahan presidensial, menyebabkan adanya kekakuan atau ketidak elastisan pemerintahan yang dapat merespon situasi dan kondisi temporal yang terjadi, hal ini kondisinya berlainan dengan sistem pemerintahan parlementer, dimana masa jabatan pemerintahan yang sangat ditentukan dari mosi atau ketidakpercayaan parlemen, sehingga masa jabatan pemerintahan sangat ditentukan dari mosi atau ketidakpercayaan parlemen, yang berarti sewaktu-waktu dapat mengganti pemerintahan sesuai dengan kebutuhan atau situasi yang ada. *Keenam*, karena hanya ada satu pemenang yang akan menguasai pemerintahan dalam sistem pemerintahan presidensial, berakibat pada makin minimalnya kemungkinan untuk membentuk koalisi atau pembagian kekuasaan pada kelompok oposisi (kalah) yang ada. Hal ini dianggap sebagai ancaman bagi pembangunan sistem demokrasi, terutama di sebuah negara yang memiliki pluralitas yang tinggi. Lain halnya dengan sistem pemerintahan parlementer, dalam sistem ini terjadi pembagian kekuasaan atau terjadi koalisi diantara partai yang ada, sehingga dapat menampung sebagian besar aspirasi warga masyarakat.

Mengapa sistem pemerintahan parlementer murni tidak dipertimbangkan dalam pembahasan BP MPR sehingga muncul kesepakatan akan menggunakan sistem pemerintahan presidensial? Karena jika melihat efektifitasnya terbukti sepanjang sejarah Indonesia merdeka sistem pemerintahan parlementer telah berhasil dalam mempertahankan integritas nasional selama masa revolusi kemerdekaan dan menumbuhkan kehidupan demokrasi yang sehat selama berlakunya UUDS 1950.

Apabila yang dimaksudkan untuk menciptakan stabilitas nasional, maka jelas bukan sistem pemerintahan presidensial yang telah menciptakan stabilitas nasional selama masa orde baru. Demikian pula bila dimaksudkan untuk melakukan proses demokratisasi, terbukti sistem yang terdapat dalam

UUD 1945 pra amandemen mampu mendorong proses transisi demokratik dari rezim orde baru kepada orde reformasi secara konstitusional dan relatif damai. Dan yang perlu diingat proses liberalisasi politik berupa pembentukan partai-partai politik dan pemilihan umum 1999 yang demokratis terjadi selama masa pemerintahan Presiden B.J. Habibie yang bekerja berdasarkan sistem pemerintahan menurut UUD 1945 pra amandemen.¹⁰⁵

Oleh karena itu, menjadi pertanyaan tersendiri mengenai argumen sesungguhnya dibalik perubahan sistem pemerintahan itu. Apalagi jika ditinjau dari perspektif transisi demokratik yang bertujuan melakukan demokratisasi, maka perubahan sistem pemerintahan menjadi tidak terlalu mengena dengan tujuan transisi demokratik. Sekalipun kesepakatan dasar adalah tetap mempertahankan sistem pemerintahan presidensial, tetapi suasana kebatinan pada saat kesepakatan dasar dibuat tidak mengarah pada perubahan sistem pemerintahan. Hal ini dapat dilihat dari penjelasan yang diberikan oleh Badan Pekerja (BP) MPR pada tahun 2000 mengenai kesepakatan dasar tersebut.

Dalam penjelasannya BP MPR menguraikan ciri khas sistem pemerintahan presidensial, *pertama*, presiden adalah kepala negara dan kepala pemerintahan yang mempunyai hak prerogatif yang tidak dapat diganggu gugat, *kedua*, *fixed term*, bahwa presiden menjalankan

¹⁰⁵ Aidul Fitriciada Azhari, *Evaluasi ...*, hlm. 165.

kekuasaannya selama lima tahun tanpa terganggu dengan kewajiban memberi pertanggung jawaban kepada MPR pada masa jabatannya, *ketiga, checks and balances* yang kuat, bahwa hubungan presiden dengan lembaga negara lainnya diatur berdasarkan prinsip saling mengawasi dan saling mengimbangi di antara lembaga-lembaga negara, *keempat, impeachment*, sebagaimana tertuang di dalam penjelasan UUD 1945, anggota DPR semuanya merangkap menjadi anggota MPR, oleh karena itu DPR dapat senantiasa mengawasi tindakan-tindakan presiden dan jika DPR menganggap bahwa Presiden sungguh-sungguh melanggar haluan negara yang ditetapkan oleh UUD 1945 atau oleh MPR, maka MPR dapat diundang untuk persidangan istimewa agar dapat meminta pertanggung jawaban kepada presiden. Dengan demikian, dalam sidang istimewa, MPR dapat mencabut kekuasaan dan memberhentikan Presiden dalam masa jabatannya apabila presiden sungguh-sungguh melanggar garis-garis besar haluan negara dan atau UUD.

Penjelasan BP MPR itu tampak kesepakatan dasar untuk menggunakan sistem presidensial tidak mengarah pada perubahan sistem pemerintahan menjadi sistem pemerintahan presidensial murni. Hal itu terlihat dari pengertian *impeachment* yang mengaitkannya dengan peran MPR sesuai dengan penjelasan UUD 1945. Bila konsisten dengan kesepakatan dasar yang menghendaki dimasukkannya penjelasan UUD 1945 yang memuat hal-hal normatif ke dalam batang tubuh, maka

seharusnya ketentuan penjelasan UUD 1945 tentang *impeachment* dimasukkan ke dalam batang tubuh.¹⁰⁶

Besarnya kekuasaan presiden dalam UUD 1945 menyebabkan sistem negara yang diktatorial, bahkan menguasai di seluruh cabang kekuasaan yang kemudian tiap-tiap lembaga pun hanya dapat melakukan sesuai dengan "apa kata bapak". Selain itu DPR yang seharusnya menjadi badan legislatif justru hanya sebagai "tukang stempel" RUU dan/atau peraturan pengganti undang-undang yang diajukan oleh presiden. MPR yang seharusnya sebagai pemegang kedaulatan rakyat hanya mengangkat Presiden¹⁰⁷ karena anggota yang duduk dalam MPR adalah anggota DPR yang berasal dari partai-partai. Dimana saat itu partai yang ada adalah Partai Golongan Karya (Golkar), Partai Persatuan Pembangunan (PPP), Partai Demokrasi Indonesia (PDI), yang mana Golkar merupakan partai politik asal Presiden Soeharto yang kemudian mewajibkan Pegawai Negeri untuk memilih partai tersebut. Dengan kondisi demikian maka pemilihan presiden hanyalah rekayasa belaka, yang tidak mencerminkan kedaulatan rakyat sama sekali.

Sistem pemerintahan presidensial tidak mengenal adanya lembaga pemegang supremasi tertinggi. Kedaulatan negara dipisahkan (*separation of power*) ke legislatif, eksekutif, dan yudikatif, yang secara ideal

¹⁰⁶ *Ibid.*, hlm. 168.

¹⁰⁷ Catur Wido Haruni, 2006, *Urgensi dan Implikasinya Pemilihan Presiden secara Langsung terhadap Penyelenggaraan Pemerintahan di Indonesia*, Legality Jurnal Ilmiah Hukum, Vol.13, Nomor. 2, Malang September 2005-Februari 2006, UMM Press, Hlm. 257.

diformulasikan sebagai *trias politica* oleh Montesquieu. Presiden dan wakil presiden dipilih langsung oleh rakyat untuk masa kerja yang lamanya ditentukan oleh konstitusi. Konsentrasi kekuasaan berada pada Presiden sebagai kepala negara dan kepala pemerintahan. Selain itu, para menteri adalah pembantu presiden yang diangkat dan bertanggungjawab kepada Presiden.¹⁰⁸

Hal utama dalam perdebatan tentang sistem pemerintahan demokrasi adalah hubungan antara lembaga eksekutif dan legislatif. Sebagaimana telah dibahas dalam uraian-uraian sebelumnya, kekuasaan lembaga eksekutif adalah kekuasaan sentral dalam penyelenggaraan pemerintahan dan kenegaraan. Ia merupakan perancang dan pelaksana utama dari kebijakan-kebijakan negara. Sedangkan lembaga legislatif yang muncul dari kerangka pemikiran untuk menyeimbangkan kekuasaan penyelenggaraan pemerintahan negara, dalam perspektif kedaulatan rakyat merupakan lembaga yang mewakili kehendak dan kepentingan kelompok-kelompok yang ada di dalam masyarakat dan diwujudkan dalam pembentukan undang-undang. Perdebatan yang kemudian berlanjut dalam kaitannya dengan isu utama ini adalah bagaimana menciptakan keseimbangan kekuasaan di antara kedua lembaga ini agar tujuan untuk mengantisipasi dan mengeliminasi kecenderungan penyelewengan kekuasaan dari masing-masing lembaga

¹⁰⁸ M. Yamin Panca Setia, 2007, *Membuka Lagi Arsip BPUPKI dan PPKI*, Jakarta, 28 Februari, hlm.2, www.hukumonline.com, download tanggal 26 Agustus 2009

dapat dilakukan secara optimal. Persoalan-persoalan yang diajukan untuk dijadikan bahan penilaian dalam mempertimbangkan kelebihan dan kekurangan dari masing-masing sistem adalah stabilitas pemerintahan, partisipasi politik dan pergolakan politik. Urgensi seperti itu jelas sejalan dengan semangat mengembangkan demokrasi Indonesia dalam era reformasi sekarang ini yang mengintip kepada pokok yang sama yakni mengembalikan kedaulatan pada rakyat. Tentu salah satu manifestasi dari semangat ini adalah memikirkan penyelenggaraan pemilihan presiden secara langsung. Pemikiran ini memang membawa implikasi pada amandemen UUD 1945, khususnya terhadap pasal yang mengatur tentang pemilihan presiden.

Upaya untuk membatasi kekuasaan Presiden tidak dapat dilepaskan dari pemberdayaan lembaga-lembaga yang berfungsi mengontrol kekuasaan tersebut, karena pembatasan kekuasaan semata tanpa ada lembaga yang mengawasi secara efektif tidak akan mengurangi kecenderungan penyimpangan kekuasaan. Untuk menjamin kemandirian dan keefektifan kontrol itu pola rekrutmen dan proses pengambilan keputusan di tiap-tiap lembaga harus lepas dari intervensi lembaga yang dikontrolnya yakni eksekutif, mekanisme ini akan mengurangi kendala psikologis, administratif dan politis bagi pengisi jabatan dalam menjalankan fungsinya. Yang terpenting juga dalam penyelenggaraan kelembagaan tersebut harus diiringi dengan mekanisme yang transparan sehingga peranan kontrol tidak hanya

berputar di lingkaran elit saja, tapi juga melibatkan peran serta masyarakat dan infra struktur politik secara luas, dengan begitu aktivitas dari lembaga pengontrol kekuasaan Presiden juga dapat dikontrol oleh pihak luar dan dengan cara ini diharapkan tujuan kemandirian semakin dapat dicapai secara optimal.

Dengan demikian, terdapat konsensus yang kuat tentang perlunya *pertama*, pemilihan presiden langsung oleh rakyat dan yang *kedua*, suatu sistem *checks and balances* antara kekuasaan eksekutif dan legislatif yang mengarah secara jelas pada sistem pemerintahan yang lebih presidensial daripada parlementer. Sistem pemerintahan parlementer tidaklah sesuai dengan sistem bikameral dan bisa berjalan dengan baik jika terdapat sistem partai yang stabil. Tujuan Indonesia yang sukar dipahami tentang penggabungan kesatuan dan keberagaman lebih lanjut memerlukan keberadaan simbol manusia untuk persatuan bangsa. Karena ketiadaan monarkhi yang turun temurun, maka kekuasaan tersebut berada ditangan eksekutif yang dipilih secara demokratis.¹⁰⁹

Alasan tersebut diataslah, yang dijadikan landasan Indonesia untuk memilih menggunakan sistem pemerintahan presidensial sebagai sistem pemerintahan Indonesia.¹¹⁰ Sehingga sistem pemerintahan presidensial

¹⁰⁹ Laporan *Hasil Konferensi ...*, hlm. 12.

¹¹⁰ Lihat Soewoto Mulyosudarso, *Pembaharuan...*, hlm. 49, mengatakan rumusan PAH I BP MPR mempertegas pilihan sistem pemerintahan presidensial, tidak dapat mengakomodasi tuntutan

adalah sistem pemerintahan yang dipertimbangkan secara rasional (*een rationale uitgedahcht stelsel*), yang juga mempunyai dasar pertimbangan pembatasan kekuasaan melalui pembagian kekuasaan, meskipun Indonesia tidak mengikuti *trias politica*.¹¹¹ Perbedaan utama antara sistem pemerintahan presidensial yang berlaku di Amerika Serikat dengan sistem pemerintahan presidensial Indonesia adalah terletak pada cita negara dan teori bernegara yang dianutnya. Indonesia menganut sistem presidensial sendiri atas dasar presiden memegang kekuasaan pemerintah negara menurut UUD 1945.

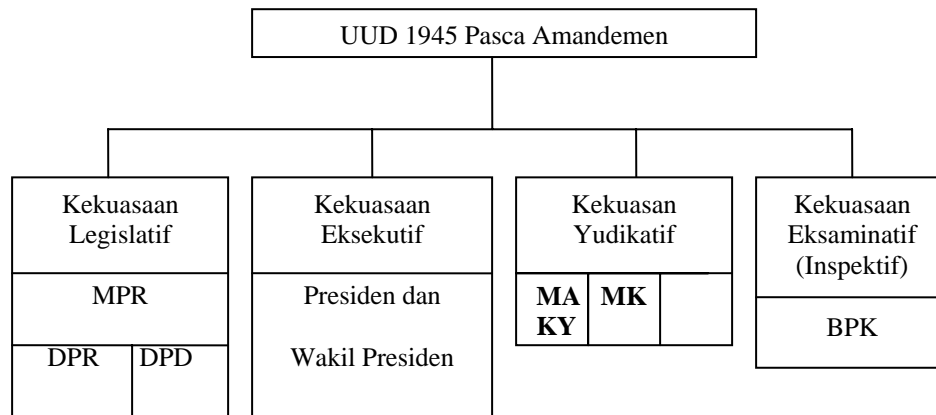
pengurangan kekuasaan presiden tersebut. Menurut Soewoto Mulyosudarmo pengurangan kekuasaan presiden tersebut dapat dilakukan dengan beberapa cara yaitu :

1. Dilakukan dengan memberikan kuasa menjalankan kekuasaan kepala pemerintahan kepada seorang menteri utama atau perdana menteri;
2. Memberikan kewenangan kepada DPR untuk memberikan persetujuan terhadap rancangan keputusan presiden tertentu;
3. Memberikan kewenangan kepada DPR memberikan pertimbangan kepada presiden;
4. Memberikan kewenangan kepada DPR membuat undang-undang.

¹¹¹ Lihat Jimly Asshiddiqie, *Otonomi Daerah Dan Parlemen Di Daerah*, www.Theceli.com, download tanggal 4 April 2009, sebenarnya, pemisahan kekuasaan dan pembagian kekuasaan itu sama-sama merupakan konsep mengenai pemisahan kekuasaan (*separation of power*) yang, secara akademis, dapat dibedakan antara pengertian sempit dan pengertian luas. Dalam pengertian luas, konsep pemisahan kekuasaan (*separation of power*) itu juga mencakup pengertian pembagian kekuasaan yang biasa disebut dengan istilah *division of power* (*distribution of power*). Pemisahan kekuasaan merupakan konsep hubungan kekuasaan yang bersifat horizontal, sedangkan konsep pembagian kekuasaan bersifat vertikal. Secara horizontal, kekuasaan negara dapat dibagi ke dalam beberapa cabang kekuasaan yang dikaitkan dengan fungsi lembaga-lembaga negara tertentu, yaitu legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Sedangkan dalam konsep pembagian kekuasaan (*distribution of power* atau *division of power*) kekuasaan negara dibagikan secara vertikal dalam hubungan atas-bawah. Di lingkungan negara federal seperti Amerika Serikat, istilah *distribution* atau *division of power* itu biasa digunakan untuk menyebut mekanisme pembagian kekuasaan antara pemerintah federal dan negara bagian. Di negara yang berbentuk kesatuan (*unitary state*), pengaturan mengenai pembagian kewenangan antara pusat dan daerah juga disebut *distribution of power* atau *division of power*. Oleh karena itu, secara akademis, konsep pembagian kekuasaan itu memang dapat dibedakan secara jelas dari konsep pemisahan kekuasaan dalam arti yang sempit tersebut. Keduanya tidak perlu dipertentangan satu sama lain, karena menganut hal-hal yang memang berbeda satu sama lain.

Hukum yang berlaku secara umum dalam sistem pemerintahan presidensial adalah adanya pemisahan kekuasaan menetapkan semua lembaga negara berada di bawah UUD 1945, sehingga UUD 1945 pun bersifat *normatif closed* yaitu hanya dapat diubah oleh badan yang berwenang dan melalui cara yang telah ditentukan oleh UUD tersebut. Dalam UUD 1945 telah disebutkan bahwa terdapat 8 (delapan) lembaga negara yang kewenangannya diatur oleh UUD 1945 (atributif), dengan kata lain kedelapan lembaga negara ini menerima secara langsung kewenangan konstitusionalnya dari UUD 1945 (*supremacy of law*). Kedelapan lembaga negara tersebut adalah Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD), Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), Presiden dan Wakil Presiden, Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), Mahkamah Agung (MA), Mahkamah Konstitusi (MK), Komisi Yudisial (KY).

Gambar 3
Struktur Kelembagaan Negara Pasca Amandemen UUD 1945



Sumber : diolah dari pelbagai sumber

Dalam rangka pembagian fungsi legislatif, eksekutif dan yudikatif tersebut, sebelum diadakan perubahan pertama terhadap UUD 1945, biasa dipahami bahwa hanya fungsi kekuasaan yudikatif sajalah yang tegas ditentukan bersifat mandiri dan tidak dapat dicampuri oleh cabang kekuasaan lain. Sedangkan Presiden, meskipun merupakan lembaga eksekutif, juga ditentukan memiliki kekuasaan membentuk undang-undang, sehingga dapat dikatakan memiliki fungsi legislatif dan sekaligus fungsi eksekutif. Kenyataan inilah yang menyebabkan munculnya kesimpulan bahwa UUD 1945 tidak dapat disebut menganut ajaran pemisahan kekuasaan (*separation of power*) seperti yang dibayangkan oleh Montesquieu. Oleh karena itu, di masa reformasi ini, berkembang aspirasi untuk lebih membatasi kekuasaan Presiden dengan menerapkan prinsip pemisahan kekuasaan yang tegas antara fungsi legislatif dan eksekutif itu.

Fungsi legislatif dikaitkan dengan fungsi parlemen, sedangkan Presiden hanya memiliki fungsi eksekutif saja. Pokok pikiran demikian inilah yang mempengaruhi jalan pikiran para anggota MPR, sehingga diadakan Perubahan Pertama UUD 1945 yang mempertegas kekuasaan DPR di bidang legislatif dengan mengubah rumusan Pasal 5 ayat (1) dan Pasal 20 ayat (1) UUD 1945. Dengan adanya perubahan itu, berarti fungsi-fungsi legislatif, eksekutif, dan yudikatif telah dipisahkan secara tegas, sehingga UUD 1945 tidak dapat lagi dikatakan tidak menganut ajaran pemisahan kekuasaan dalam arti horizontal.¹¹²

UUD 1945 memberikan kewenangan pengujian terhadap peraturan dibawah undang-undang kepada mahkamah agung (MA) sedangkan Mahkamah Konstitusi juga diberi kewenangan memutus dan membuktikan unsur kesalahan dan tanggung jawab pidana presiden dan / atau wakil presiden yang menurut DPR telah melakukan pelanggaran hukum menurut UUD.¹¹³ Dengan kata lain, MA tetap diberi kewenangan sebagai *court of law* (lembaga pengadilan hukum) disamping fungsinya sebagai *court of justice* (lembaga pengadilan keadilan). Sedangkan MK tetap diberi tugas yang berhubungan dengan fungsinya sebagai *court of justice* disamping fungsi utamanya sebagai *court of law*.

¹¹² 58 Tahun Negara Hukum Indonesia-Negara Hukum, Proyek yang Belum Selesai, www.huma.or.id, download tanggal 4 April 2009.

¹¹³ Lihat UUD 1945 amandemen III, pasal 24 C ayat (2).

Artinya, meskipun keduanya tidak dapat dibedakan seratus persen antara *court of law* dan *court of justice*, tetapi hakikatnya penekanan fungsi hakiki keduanya memang harus berbeda satu sama lain. MA lebih merupakan *court of justice* daripada *court of law*, sedangkan MK lebih merupakan *court of law* daripada *court of justice*. Keduanya merupakan pelaku kekuasaan kehakiman menurut ketentuan pasal 24 ayat (2) UUD 1945.¹¹⁴ yang kemudian muncul Komisi Yudisial (KY)¹¹⁵ sebagai lembaga yang diharapkan dapat mengontrol kinerja hakim agung, yang berfungsi untuk menjaga kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim.¹¹⁶ Namun sayangnya, lembaga ini bagaikan singa tanpa taring karena kewenangannya secara tidak langsung telah dicabut oleh MK, karena adanya kerancuan pada pasal tersebut antara 'hakim agung' dan 'hakim'. Keberadaannya seharusnya tidak dapat dipisahkan dari kekuasaan kehakiman sehingga sifat KY adalah mandiri. Dengan adanya putusan MK tersebut berarti kekuasaan kehakiman bebas dari kontrol lembaga manapun kecuali dari rakyat.

¹¹⁴ Ni'matul Huda, 2007, *Lembaga Negara dalam Masa Transisi Demokrasi*, UII Press, Yogyakarta, hlm 136

¹¹⁵ Latar belakang adanya lembaga ini adalah (1) Lemahnya monitoring secara intensif yang dilakukan secara internal saja terhadap kekuasaan kehakiman; (2) Tidak adanya penghubung antar kekuasaan pemerintah (*executive power*) dalam hal ini departemen kehakiman dan kekuasaan kehakiman (*judicial power*); (3) Kekuasaan kehakiman dianggap dianggap tidak efisiensi dan efektivitas yang memadai dalam menjalankan tugasnya apabila masih disibukkan dengan persoalan-persoalan teknis non hukum; (4) Tidak adanya konsistensi putusan lembaga peradilan, karena setiap putusan kurang memperoleh penilaian dan pengawasan yang ketat dari sebuah lembaga khusus; (5) Pola rekrutmen hakim selama ini yang dianggap terlalu bias dengan masalah politik, karena lembaga yang mengusulkan dan merekrutnya adalah lembaga-lembaga politik yaitu presiden atau legislatif.

¹¹⁶ Lihat UUD 1945 amandemen III, pasal 24 B ayat (1).

C. Partai Politik dan Sistem Kepartaian

C.1 Definisi Partai Politik

Kehadiran partai politik dalam system demokrasi tidak dapat dilepaskan dari peran dan fungsinya, tidak hanya konstituen yagn dikelola tetapi juga kepada bangsa dan Negara. Karena, organisasi partai politik yagn dapat menempatkan orang-orangnya dalam jabatan-jabatan politis berarti akan menentukan kebijakan publik yang berdampak luas, tidak hanya kepada konstituen mereka. Sehingga, kehadiran partai politik juga perlu diletakkan dalam kerangka yang lebih luas dan tidak terbatas pada kelompok idiologis mereka saja. Baik buruknya kaderisasi dan regenerasi dalam tumbuh organisasi partai politik akan menentukan kualitas calon-calon pemimpin bangsa.

Partai politik merupakan sarana bagi warga negara untuk turut serta atau berpartisipasi dalam proses pengelolaan negara. Dewasa ini partai politik sudah sangat akrab di lingkungan kita. Sebagai lembaga politik, partai bukan sesuatu yang dengan sendirinya ada. Kelahirannya mempunyai sejarah cukup panjang, meskipun juga belum cukup tua. Bisa dikatakan partai politik merupakan organisasi yang baru dalam kehidupan manusia, jauh lebih muda dibandingkan dengan organisasi negara. Dan ia baru ada di negara modern.

Partai politik berangkat dari anggapan bahwa dengan membentuk wadah organisasi mereka bisa menyatakan orang-orang yang mempunyai pikiran serupa

sehingga pikiran dan orientasi mereka bisa dikonsolidasikan. Dengan begitu pengaruh mereka bisa lebih besar dalam pembuatan dan pelaksanaan keputusan.

Banyak sekali definisi mengenai partai politik yang dibuat oleh para sarjana. Di bagian ini dipaparkan beberapa contoh definisi yang dibuat para ahli klasik dan kontemporer.

Carl J. Friedrich menulisnya sebagai berikut:¹¹⁷

Partai politik adalah sekelompok manusia yang terorganisir secara stabil dengan tujuan merebut atau mempertahankan penguasaan terhadap pemerintah bagi pimpinan partainya dan berdasarkan penguasaan ini, memberikan kepada anggota partainya kemanfaatan yang bersifat adiil serta materiil (*A political party is a group of human beings, stably organized with the objective of securing or maintaining for its leaders the control of a government, with the further objective of giving its members of the party, through such control ideal and material benefits and advantages*).

Sigmund Neumann dalam buku karyanya, *modern political parties*, mengemukakan definisi sebagai berikut:¹¹⁸

“Partai politik adalah organisasi artikulatif yang terdiri dari pelaku-pelaku politik yang aktif dalam masyarakat, yaitu mereka yang memusatkan perhatiannya pada pengendalian kekuasaan pemerintahan dan yang bersaing untuk memperoleh dukungan rakyat, dengan beberapa kelompok lain yang mempunyai pandangan yang berbeda-beda. Dengan demikian partai politik merupakan perantara yang besar yang menghubungkan kekuatan-kekuatan dan ideologi-ideologi sosial dengan lembaga-lembaga pemerintahan yang resmi dan yang mengaitkannya dengan aksi politik didalam masyarakat politik yang lebih luas.”

¹¹⁷ Lihat Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik (edisi revisi)*, Gramedia Pustaka Utama, 2008, hlm 404.

¹¹⁸ Dikutip dari Miriam Budiardjo (Penyunting), *Partisipasi dan Partai Politik Sebuah Bunga Rampai*, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, 1982, hlm 14

Dalam negara demokratis, partai politik menyelenggarakan beberapa fungsi; salah satu fungsi ialah sebagai sarana komunikasi politik. Arus informasi dalam suatu negara bersifat dua arah, artinya berjalan dari atas kebawah dan dari bawah ke atas. Kedudukan partai dalam arus ini adalah sebagai jembatan antara “mereka yang memerintah” (*the rulers*) dengan “mereka yang diperintah” (*the ruled*).

Menurut Neumann, partai politik merupakan perantara yang besar yang menghubungkan kekuatan-kekuatan dan ideologi sosial dengan lembaga-lembaga pemerintahan yang resmi.

Ahli lain yang juga turut merintis studi tentang kepartaian dan membuat definisinya adalah Giovanni Sartori, yang karyanya juga menjadi klasik serta acuan penting. Menurut Sartori:¹¹⁹

Partai politik adalah suatu kelompok yang mengikuti pemilihan umum dan, melalui pemilihan umum dan, melalui pemilihan umum itu, mampu menempatkan calon-calonnya untuk menduduki jabatan-jabatan publik (*A party is any political group that present at elections, and is capable of placing through elections candidates for public office*).

Sedangkan menurut Undang-undang Nomor 2 tahun 2008 tentang Partai Politik¹²⁰, Partai Politik adalah organisasi yang bersifat nasional dan dibentuk oleh sekelompok warga negara Indonesia secara sukarela atas dasar kesamaan

¹¹⁹ Miriam Budiardjo, *Op Cit*

¹²⁰ Lihat Pasal 1 (1) UU No. 2 Tahun 2008 Tentang Partai Politik

kehendak dan cita-cita untuk memperjuangkan dan membela kepentingan politik anggota, masyarakat, bangsa dan negara, serta memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Partai politik dilihat sebagai '*autonomous groups that make nomination and contest elections in the hope of eventually gaining and exercise control of personnel and politics of government*' (Ranney & Kendall, 1956). Dalam konteks ini, mereka dapat melihat bahwa tujuan utama dibentuknya partai politik adalah mendapatkan kekuasaan dan melakukan control terhadap orang-orang yang duduk dalam pemerintahan sekaligus kebijakannya. Partai politik sangat terkait dengan kekuasaan, untuk membentuk dan mengontrol kebijakan publik. Selain itu, partai politik juga diharapkan independen dari pengaruh pemerintah. Hal ini tentunya menyiratkan tujuan agar partai politik bisa mengkritisi setiap kebijakan dan tidak tergantung pada pemerintah yang dikritisi.¹²¹

La Palembang dan Weiner (1966) mengidentifikasi empat karakteristik dasar yang menjadi ciri khas organisasi yang dikategorikan sebagai partai politik. Kriteria mereka sangat populer dewasa ini untuk melakukan study komparasi politik. Keempat karakteristik dasar dari partai politik adalah sebagai berikut¹²² :

¹²¹ Firmanzah, 2008, *Mengelola Partai Politik*, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, hlm 67.

¹²² *Ibid*

1. Organisasi jangka panjang. Organisasi partai politik harus bersifat jangka panjang, diharapkan dapat terus hadir meskipun pendirinya sudah tidak ada lagi. Partai politik bukan sekedar gabungan dari para pendukung yang setia dengan pemimpin yang karismatik. Partai politik hanya akan berfungsi dengan baik sebagai organisasi ketika ada system dan prosedur yang mengatur aktifitas organisasi, dan akan mekanisme suksesi yang dapat menjamin keberlangsungan partai politik untuk jangka waktu yang lama.
2. Struktur organisasi. Partai politik hanya akan dapat menjalankan fungsi politiknya apa bila didukung oleh struktur organisasi, mulai dari tingkat lokal sampai nasional, dan ada pola intraksi yang teratur diantara keduanya. Partai politik kemudian dilihat sebagai organisasi yang meliputi suatu wilayah teritorial serta dikelola secara procedural dan sistematis. Struktur organisasi partai politik yang sistematis dapat menjamin aliran informasi dari bawah ke atas maupun dari atas ke bawah, sehingga nantinya akan meningkat efisiensi serta efektifitas fungsi control dan koordinasi .
3. Tujuan berkuasa. Partai politik didirikan untuk mendapatkan dan mempertahankan kekuasaan, baik di level lokal maupun nasional. Siapa yang memimpin Negara, provinsi atau kabupaten? Pertanyaan-pertanyaan ini lah yang melatar belakangi hadirnya partai politik. Ini pula yang membedakan partai politik dengan bentuk kelompok dan

grup lain yang terdapat dalam masyarakat seperti perserikatan, asosiasi, dan ikatan.

4. Dukungan publik luas adalah cara untuk mendapat kekuasaan. Partai politik perlu mendapatkan dukungan luas dari masyarakat. Dukungan inilah yang menjadi sumber legitimasi untuk berkuasa. Karakteristik ini menunjukkan bahwa partai politik harus mampu diterima oleh mayoritas masyarakat dan sanggup memobilisasi sebanyak mungkin elemen masyarakat. Semakin besar dukungan publik yang didapatkan oleh suatu partai politik, semakin besar juga legitimasi yang diperolehnya.

Secara umum dapat dikatakan bahwa partai politik adalah suatu kelompok terorganisir yang anggota-anggotannya mempunyai orientasi, nilai-nilai, dan cita-cita yang sama. Tujuan kelompok ini ialah untuk memperoleh kekuasaan politik dan merebut kedudukan politik (biasanya) dengan cara konstitusional- untuk melaksanakan programnya.

Jadi partai politik adalah sekelompok orang-orang satu ide dan memiliki cita-cita yang sama dalam suatu level negara, yang terorganisasi dengan rapi terutama dalam orientasi terhadap nilai-nilai kehidupan, oleh karena itu mereka mempunyai sasaran merebut kedudukan politik tertentu sehingga memperjuangkan kekuasaan, agar secara konstitusional, sah dilegitimasi serta

kebijaksanaannya diterima kemudian ikut dalam pengambilan keputusan pemerintahan.¹²³

C.2 Sistem Kepartaian

Setelah di atas telah dibahas mengenai definis partai politik. Selanjutnya dianggap perlu analisis ini ditambah dengan meneliti perilaku partai-partai sebagai bagian dari suatu sistem, yaitu bagaimana partai politik berinteraksi satu sama lain dan berinteraksi dengan unsur-unsur lain dari sistem itu. Analisis semacam ini yang dinamakan “sistem kepartaian” (*party sistem*) pertama kali dibentangkan oleh Maurice Duverger dalam bukunya *political parties*. Duvurger mengadakan klasifikasi menurut tiga kategori, yaitu sistem partai-tunggal, sistem dwi-partai, dan sistem multi-partai.¹²⁴

C.2.1. Sistem Partai-Tunggal

Ada sementara pengamat yang berpendapat bahwa istilah sistem partai-tunggal merupakan istilah yang menyangkal diri sendiri(*contradictio in terminis*) sebab suatu sistem selalu mengandung lebih dari satu bagian(*pars*). Namun demikian, istilah ini telah tersebar luas dikalangan masyarakat dan dipakai baik untuk partai yang benar-benar merupakan satu-satunya partai dalam suatu negara maupun untuk partai yang mempunyai

¹²³ Inu Kencana Syafie, 2003, Teori dan Analisis Politik Pemerintahan (Dari Orde Lama, Orde Baru sampai Reformasi), PT. Perca, Jakarta, hlm 27

¹²⁴ Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar...*, *Op.cit* hlm 415

kedudukan dominan di antara beberapa partai lain. Dalam kategori terakhir terdapat banyak variasi.¹²⁵

C.2.2. Sistem Dwi-Partai

Dalam keputusan ilmu politik pengertian sistem dwi-partai biasanya diartikan bahwa ada dua partai di antara beberapa partai, yang berhasil memenangkan dua tempat teratas dalam pemilihan umum secara bergiliran, dan dengan demikian mempunyai kedudukan dominan. Dewasa ini hanya beberapa negara yang memiliki ciri-ciri sistem dwi-partai, yaitu Inggris, Amerika Serikat, Filipina, Kanada, dan Selandia Baru. Oleh Maurice Duvuguer malahan dikatakakan bahwa sistem ini adalah khas *Anglo saxon*.

Dalam sistem ini partai-partai dengan jelas dibagi dalam partai yang berkuasa (karena menang dalam pemilihan umum) dan partai oposisi (karena kalah dalam pemilihan umum). Dengan demikian jelaslah di mana letak tanggung jawab mengenai pelaksanaan kebijakan umum. Dalam sistem ini partai yang kalah berperan sebagai pengecam utama tapi yang setia (*loyal opposition*) terhadap kebijakan partai yang duduk dalam pemerintahan, dengan pengertian bahwa peran ini sewaktu-waktu dapat bertukar tangan. Dalam persaingan memenangkan pemilihan umum kedua partai berusaha untuk merebut dukungan orang-orang yang ada di tengah dua partai dan

¹²⁵ Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar...*, *ibid* hlm 415

yang sering dinamakan pemilih terapung (*floating vote*) atau pemilih di tengah (*median vote*).¹²⁶

C.2.3. Sistem Multi-Partai

Umumnya dianggap bahwa keanekaragaman budaya politik suatu masyarakat mendorong pilihan ke arah sistem multi-partai. Perbedaan tajam antara ras, agama, atau suku bangsa mendorong golongan-golongan masyarakat lebih cenderung menyalurkan ikatan-ikatan terbatasnya (primordial) dalam satu wadah yang sempit saja. Dianggap bahwa pola multi-partai lebih sesuai dengan pluralitas budaya dan politik daripada pola dwi-partai. Sistem multi-partai ditemukan antara lain di Indonesia, Malaysia, Nederland, Australia, Prancis, Swedia, dan Federasi Rusia. Prancis mempunyai jumlah partai yang berkisar antara 17 dan 28, sedangkan di Federasi Rusia sesudah jatuhnya partai komunis jumlah partai mencapai 43.¹²⁷

Sistem multi-partai, apalagi jika dihubungkan dengan sistem pemerintahan parlementer, mempunyai kecenderungan untuk menitikberatkan kekuasaan pada badan legislatif, sehingga peran badan eksekutif sering lemah dan ragu-ragu. Hal ini sering disebabkan karena tidak ada satu partai yang cukup kuat untuk membentuk suatu pemerintahan sendiri, sehingga

¹²⁶ *Ibid* hlm 416-417

¹²⁷ *Ibid* hlm 418

terpaksa membentuk koalisi dengan partai-partai lain. Dalam keadaan semacam ini dengan mitranya dan menghadapi kemungkinan bahwa sewaktu-waktu dukungan dari partai yang duduk dalam koalisi akan ditarik kembali, sehingga mayoritasnya dalam parlemen hilang.

C.3. Sistem Kepartaian Indonesia

Pasca reformasi, sistem demokrasi di Indonesia memasuki era baru khususnya dengan munculnya sistem multipartai dalam pemilu di Indonesia. Hal ini terlihat dari kehadiran partai politik dalam pemilu tahun 1999 sebanyak 48 partai politik yang mengikuti pemilu. Jumlah partai yang mengikuti pemilu ini jauh berbeda dengan masa Orde Baru yang hanya 3 pihak yang ikut pemilu yaitu Golongan Karya, Partai Persatuan Pembangunan (PPP) dan Partai Demokrasi Indonesia (PDI).

Sistem multipartai ini dimaksudkan untuk menjamin semua partai politik dapat berpartisipasi dalam demokrasi. Sistem multipartai ini diimbangi dengan adanya pembatasan jumlah partai politik yang dapat mengikuti pemilu berikutnya dengan adanya mekanisme *electoral threshold* (ET). Dalam pemilu Tahun 1999, partai-partai politik yang tidak memenuhi jumlah kursi 2% di Parlemen tidak dapat mengikuti pemilu tahun 2004. Ketentuan pembatasan peserta pemilu kemudian berlanjut dengan peningkatan 3% jumlah kursi di parlemen untuk

dapat mengikuti pemilu tahun 2009 sebagaimana diatur dalam UU No. 12 Tahun 2003 tentang Pemilu.¹²⁸

Pada tahun 2008, pemerintah dan DPR membahas revisi UU Pemilu yang menghasilkan UU No. 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. UU ini juga masih memberikan batasan bagi partai politik untuk dapat mengikuti pemilu berikutnya dengan parliamentary threshold (PT).

Demikian pula dalam pengaturan tentang partai politik yang dapat mengikuti pemilu tahun 2009, secara garis besar sama dengan ide penyederhanaan partai politik. Namun, dalam aturan peralihannya di Pasal 316 huruf (d) terdapat ketentuan bahwa partai politik peserta pemilu 2004 yang tidak memenuhi 3% ET dapat mengikuti pemilu tahun 2009 asal mempunyai satu kursi di DPR.

Ketentuan tersebut berarti bahwa partai politik yang hanya mempunyai 1 (satu) kursi di DPR pun bisa langsung ikut pemilu tahun 2009. Pasal 316 (d) inilah yang bisa dianggap tidak menunjukkan suatu konsistensi sikap atas kebijakan penyederhanaan partai politik peserta pemilu melalui ET.

Pasal 22E ayat (3) UUD 1945 menegaskan posisi penting partai politik yakni “peserta pemilihan umum untuk memilih anggota DPR dan DPRD adalah partai politik”. Demikian pula dengan Pasal 6A ayat (2) UUD 1945 yang

¹²⁸ Lihat Pasal 9 UU No. 12 Tahun 2003.

menyatakan “pasangan calon presiden dan wakil presiden diajukan oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilu sebelum pelaksanaan pemilihan umum”. Namun demikian, masih diperlukan UU untuk mengatur tentang pemilu sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 6A ayat (5) UUD 1945 yang menyatakan bahwa “tatacara pelaksanaan pemilihan presiden dan wakil presiden lebih lanjut diatur dengan UU” dan Pasal 22E ayat (6) UUD 1945 yang menyatakan bahwa “ketentuan lebih lanjut tentang pemilihan umum diatur dengan UU”.

Berdasarkan konstruksi dalam UUD 1945 tersebut, kedudukan partai politik dan sistem pemilu kemudian dikuatkan dalam sejumlah undang-undang, diantara UU No. 12 Tahun 2003 tentang Pemilu. Dalam UU tersebut, juga diatur ketentuan pembatasan partai politik untuk dapat mengikuti pemilu berikutnya (tahun 2009) dengan ketentuan sebagaimana pasal 9:

- (1) Untuk dapat mengikuti Pemilu berikutnya, Partai Politik Peserta Pemilu harus:
 - a. memperoleh sekurang-kurangnya 3% (tiga persen) jumlah kursi DPR;
 - b. memperoleh sekurang-kurangnya 4% (empat persen) jumlah kursi DPRD Provinsi yang tersebar sekurang-kurangnya di $\frac{1}{2}$ (setengah) jumlah provinsi seluruh Indonesia; atau

- c. memperoleh sekurang-kurangnya 4% (empat persen) jumlah kursi DPRD Kabupaten/Kota yang tersebar di $\frac{1}{2}$ (setengah) jumlah kabupaten/kota seluruh Indonesia.
- (2) Partai Politik Peserta Pemilu yang tidak memenuhi ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) hanya dapat mengikuti Pemilu berikutnya apabila:
- a. bergabung dengan Partai Politik Peserta Pemilu yang memenuhi ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1);
 - b. bergabung dengan partai politik yang tidak memenuhi ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan selanjutnya menggunakan nama dan tanda gambar salah satu partai politik yang bergabung sehingga memenuhi perolehan minimal jumlah kursi; atau
 - c. bergabung dengan partai politik yang tidak memenuhi ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dengan membentuk partai politik baru dengan nama dan tanda gambar baru sehingga memenuhi perolehan minimal jumlah kursi.

Ketentuan dalam Pasal 9 UU No. 12 Tahun 2003 itulah yang kemudian digunakan sebagai acuan untuk menentukan peserta pemilu tahun 2009 mendatang. Hasil perolehan suara pemilu tahun 2004, dari 24 partai politik yang ikut pemilu hanya 7 partai politik yang memenuhi ketentuan 3% dan dapat lolos secara langsung mengikuti pemilu 2009, sementara sisanya 17 partai politik tidak

dapat mengikuti pemilu tahun 2009 kecuali bergabung dengan partai lain untuk memenuhi syarat 3%.

Ketentuan mengenai ET untuk dapat mengikuti pemilu tahun 2009 mendarat pada awalnya diasumsikan akan diatur dengan substansi yang sama dengan Pasal 9 ayat (1) dan (2) UU No. 12 Tahun 2003 dalam UU pemilu yang direvisi. Hal ini tercermin dalam serangkaian dokumen tentang persiapan untuk revisi UU No. 12 Tahun 2003 misalnya Naskah Akademis maupun RUU penyempurnaan UU Pemilu. Demikian pula dengan dokumen Daftar Inventaris Masalah (DIM) saat pembahasan RUU Pemilu di DPR.

Berdasarkan Naskah Akademik RUU Pemilu versi Pemerintah, penyempurnaan UU No. 12 Tahun 2003 pada prinsipnya ditujukan untuk menciptakan keseimbangan antara pendalaman demokrasi (*deepening democracy*) dengan pengembangan kepemimpinan yang efektif (*effective governance*). Agar tercapai keseimbangan antara pendalaman demokrasi (*deepening democracy*) dengan pengembangan kepemimpinan yang efektif (*effective governance*) harus dilakukan langkah-langkah regulasi yang salah satunya adalah melakukan penyederhanaan jumlah partai politik.

Kebutuhan untuk menyederhanakan jumlah partai politik adalah sangat penting sehingga ide tentang penyederhaan jumlah partai politik inilah yang kemudian diangkat dalam penyempurnaan UU No. 12 Tahun 2003, yang antara lain diwujudkan dalam penentuan batasan *threshold* bagi partai politik untuk ikut serta dalam pemilihan umum. Melalui pengurangan peserta Pemilu secara wajar

dan rasional, diharapkan pula visi misi dan program yang diusung oleh partai politik dalam pemilihan umum nasional adalah visi misi dan program nasional yang terpilih dan berbobot untuk ditangani lembaga perwakilan rakyat dan pemerintah tingkat nasional.

Cakupan penyempurnaan UU No. 12 Tahun 2003 salah satu agendanya adalah pengetatan persyaratan bagi partai peserta Pemilu legislatif dalam rangka mengkondisikan sistem multipartai sederhana. Ruang lingkup agenda pengetatan persyaratan peserta Pemilu yang dapat dilakukan adalah:

- a. Memberlakukan persyaratan partai peserta Pemilu sekurang-kurangnya 12 (dua belas) bulan sebelum Pemilu diselenggarakan. Persyaratan ini diperlukan agar tersedia cukup waktu bagi calon partai peserta Pemilu memperluas jaringan organisasi serta dikenal oleh masyarakat;
- b. Mempertahankan persyaratan *Electoral Threshold* (ET) bagi partai peserta Pemilu legislatif berikutnya yang ditingkatkan secara bertahap, dari 3 (tiga) persen untuk Pemilu tahun 1999 menjadi 5 (lima) persen untuk Pemilu 2014. Persyaratan ET 2 (dua) persen pada Pemilu 2004 memang berhasil mengurangi jumlah partai peserta Pemilu dari 48 partai peserta Pemilu 1999 menjadi separohnya (24 partai) pada Pemilu berikutnya. Persyaratan ET 3 persen untuk Pemilu 2009 dan ET 5 persen untuk Pemilu 2014 diharapkan dapat mengurangi jumlah partai peserta Pemilu secara lebih signifikan lagi;
- c. Partai politik yang tidak lolos ET 3 persen dapat bergabung dengan partai yang lolos ET dan meleburkan diri, atau bergabung dengan partai-partai yang

tidak lolos ET 3 % sehingga memenuhi ET 3%, kedua metode dimaksud sebagaimana dimaksud telah diatur dalam Pasal 9 ayat (2) UU No. 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota;

d. Menetapkan jumlah minimal anggota partai terdaftar sekurang-kurangnya 1000 (seribu) orang atau sekurang-kurangnya 1/1000 (satu permil) dari jumlah penduduk pada setiap kepengurusan di tingkat provinsi maupun di tingkat kabupaten/kota yang dibuktikan dengan kepemilikan KTA (Kartu Tanda Anggota).

Dalam Naskah Akademis RUU tersebut juga dinyatakan adanya kesadaran bahwa terdapat Pelbagai problematika UU No. 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, DPRD yang salah satunya adalah persyaratan *electoral threshold* tidak diterapkan secara konsisten. Walaupun jumlah partai peserta Pemilu berkurang, namun UU No. 12 Tahun 2003 kurang dapat mendorong terjadinya pembatasan partai-partai yang memperoleh kursi di parlemen, sehingga kebutuhan akan hadirnya partai mayoritas tidak terjadi.

Untuk menciptakan pemerintahan yang kuat, stabil, dan efektif, maka desain sistem kepartaian semestinya mengarah pada sistem multipartai sederhana. Salah satu alasan terpenting ialah bahwa di dalam sistem multipartai sederhana dapat dihasilkan tingkat fragmentasi yang relatif rendah pula di parlemen, yang pada gilirannya dapat mengkondisikan terciptanya proses pengambilan kebijakan maupun keputusan yang relatif tidak berlarut-larut.

Untuk dapat menyederhanakan sistem kepartaian dapat dilakukan melalui beberapa cara, yakni: memperberat aturan pembentukan partai politik baru; memperketat persyaratan bagi partai peserta pemilu; dan mengkondisikan pelebagaan koalisi partai.¹²⁹

Upaya menyederhanakan sistem kepartaian antara lain dapat dilakukan dengan memperberat ketentuan pembentukan partai politik baru, yakni peningkatan persyaratan jumlah warga negara yang dapat membentuk partai, dan pemberlakuan larangan bagi partai gagal *electoral threshold* (ET) untuk berganti nama sebagai partai baru.

¹²⁹ Lihat Naskah Akademik RUU Partai Politik versi cetro.

BAB III

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Pengaruh Konstelasi Politik 2004-2009

A.1 Konstelasi Politik di DPR Hasil Pemilu 2004

Pasal 1 ayat (2) mengatakan bahwa kedaulatan di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut UUD, dan pasal 1 ayat (3) bahwa Negara Indonesia adalah negara hukum, jika kedaulatan rakyat dan kedaulatan hukum yang dimaksud dengan dilaksanakannya pemilu dimana pemilu ini dilakukan untuk memilih legislatif dan eksekutif, dimana salah satu fungsi pemilu adalah sebagai mekanisme memindahkan konflik kepentingan dari tataran masyarakat ketataran badan perwakilan agar integrasi masyarakat tetap terjamin.

Hal ini didasarkan pada keyakinan bahwa dalam sistem demokrasi, perbedaan atau pertentangan kepentingan tidak diselesaikan dengan kekerasan

atau ancaman kekerasan, melainkan melalui musyawarah (*deliberation*). Badan perwakilan tidaklah harus diartikan secara sempit terbatas pada DPR tetapi juga badan eksekutif (hal ini tergambar jelas dalam sistem parlementer). Tugas wakil-wakil rakyat dalam DPR dan pemimpin dalam badan eksekutif adalah melakukan musyawarah mengenai kepentingan-kepentingan yang berbeda-beda agar tercapai dan terpenuhi apa yang disebut sebagai kepentingan umum (yang dirumuskan dalam kebijakan umum).¹³⁰

Maka pemilu merupakan aktualisasi nyata demokrasi dalam praktek bernegara masa kini (modern) karena menjadi sarana utama bagi rakyat untuk menyatakan kedaulatannya atas negara dan pemerintahan. Kedaulatan rakyat diwujudkan dalam proses pelibatan masyarakat untuk menentukan siapa-siapa harus di satu pihak menjalankan dan di lain pihak mengawasi pemerintahan negara. Yang menunjuk kepada orang (pemimpin) yang dipercaya rakyat untuk menjalankan kekuasaan politik guna mencapai tujuan-tujuan hidup rakyat, dan kepada sejumlah orang yang dipercaya mewakili rakyat mengawasi penyelenggara dan penyelenggaraan kekuasaan politik itu agar tidak disalahgunakan secara semena-mena.

Karena itu, fungsi utama pemilu bagi rakyat adalah untuk memilih dan melakukan pengawasan terhadap pemimpin dan wakil-wakil yang mereka pilih. Ini menjadi inti praktek demokrasi modern yang secara umum dikenal sebagai demokrasi perwakilan. Dengan demikian kedaulatan rakyat menjadi

¹³⁰ T.A. Legowo, *Menyempurnakan ...*, hlm. 2.

beralih kepada dua lembaga kekuasaan tersebut artinya pemilu merupakan penurunan (*derivate*) dari kedaulatan rakyat dan kedaulatan hukum.

Dalam demokrasi, rakyat adalah sumber dan sekaligus yang bertanggung jawab mengatur dan mengurus diri mereka sendiri, hal tersebut lebih dipertegas lagi di dalam UUD 1945 bahwa Kedaulatan berada ditangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-undang Dasar.¹³¹ Hal ini sangat jelas bahwa Indonesia memakai asas demokrasi atau kedaulatan rakyat.

Hanya masyarakat secara keseluruhan yang mempunyai hak untuk menggunakan kekuasaan politiknya, serta menentukan tujuan-tujuan dan batas-batasnya. Tidak boleh ada kekuasaan politik yang menjadi absolut. Ia harus menjadi subyek dari peraturan dan hukum, yang dibuat oleh orang-orang yang menjadi subyek dari kekuasaan itu sendiri. Kepercayaan ini memandu orang untuk menuntut adanya konstitusi dan kontrol parlemen atas kekuasaan politik dengan mengikut sertakan rakyat, tanpa mengecualikan latar belakang kelahirannya.¹³²

Sila ke-empat Pancasila yakni “Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan perwakilan”, sila ini menjadi landasan

¹³¹ Pasal 1 ayat 2 UUD 1945.

¹³² Thomas Meyer, 2003, *Sosial-Demokrasi dalam Teori dan Praktik*, CSDS, Yogyakarta, hlm 6-7.

yang tak mungkin disangkal bahwa negeri ini juga mengakui adanya kedaulatan rakyat.¹³³

Demokrasi mempunyai arti penting bagi masyarakat yang menggunakannya sebab dengan demokrasi hak masyarakat untuk menentukan sendiri jalannya organisasi negara dijamin. Oleh sebab itu, hampir semua pengertian yang diberikan untuk istilah demokrasi ini selalu memberikan posisi penting bagi rakyat kendati secara opsional implikasinya diberbagai negara tidak selalu sama.¹³⁴

Jadi sebenarnya pemegang seluruh kekuasaan Negara Republik Indonesia adalah rakyat yang kemudian diserahkan pelaksanaannya kepada MPR. Dengan demikian MPR mempunyai kekuasaan tertinggi di Indonesia, segala kekuasaan untuk menyelenggarakan negara ini pada dasarnya terletak di bawah kekuasaan MPR atas mandat dari rakyat; artinya MPR lah yang secara resmi memegang kedaulatan rakyat.¹³⁵

Proses pemilu secara langsung merupakan konsekuensi dari kesepakatan untuk menggunakan sistem pemerintahan presidensial, dalam demokratisasi menuntut adanya partisipasi publik dalam rangka

¹³³ Sulardi, 1999, *Tata Negara Indonesia Menuju Pembaharuan*, IKIP dan UMM Press, Malang, hlm 43.

¹³⁴ Moh. Mahfud MD, 2000, *Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia*, Rineka Cipta, Jakarta, hlm 19.

¹³⁵ _____, 2000, *Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia edisi revisi*, Rineka Cipta, Jakarta, hlm 105. Namun MPR sebagai lembaga tertinggi negara telah di hapus dan kedaulatan rakyat yang dilakukan sepenuhnya oleh MPR diganti pelaksanaannya oleh UUD, sebagaimana hasil Amandemen ketiga UUD 1945 pasal 1 ayat 2.

penyelenggaraan pemerintah. Termasuk mengenai banyaknya partai politik¹³⁶ (multi partai) yang tidak lagi dibatasi.¹³⁷ Proses politik multi partai sebenarnya bukan suatu jaminan kepastian adanya partisipasi dan pendapat rakyat.

Multi partai ini kemudian mencalonkan wakil-wakilnya untuk duduk dalam DPR. Dapat dikatakan bahwa partai politik ini sebenarnya melakukan mobilisasi rakyat untuk mencapai tujuannya di perpolitikan. Jelas dalam hal ini kepentingan rakyat menjadi kambing hitam. Jika terjadi hal semacam ini maka partai politik telah berjalan dengan langkah yang salah sehingga menghasilkan politik kelompok yaitu suatu kehidupan politik yang tidak didasarkan kepentingan rakyat, tetapi kepentingan afiliasi kelompok yang menentukan pilihan politik.

Lebih lanjut, di banyak negara berkembang, perebutan pemerintahan dalam langkah-langkah substansial termasuk juga perebutan perekonomian.

Dalam sistem politik tersebut pelaksanaan politik yang demokratis seperti itu

¹³⁶ Menurut Meriam Budiarmo, 1983, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, Gramedia, Jakarta, hlm.160-161, mengatakan bahwa partai politik adalah suatu kelompok yang terorganisir yang anggota-anggotanya mempunyai orientasi, nilai-nilai dan cita-cita yang sama, dimana tujuan kelompok tersebut adalah untuk memperoleh kekuasaan politik dan merebut kedudukan politik yang dilakukan dengan cara konstitusional untuk melaksanakan kebijakan-kebijakan mereka. Di buku tersebut Carl J. Friedrich juga mengatakan partai politik adalah sekelompok manusia yang terorganisir secara stabil dengan tujuan merebut atau mempertahankan penguasaan terhadap pemerintahan bagi pimpinan partainya dan berdasarkan penguasaan tersebut memberikan kepada anggota partainya kemanfaatan yang bersifat idil maupun materiil.

¹³⁷ Dari sisi pelaksanaan pemilu 1999 yang mengarah ke sistem multi partai misalnya, dari sisi sistem pemerintahan sebenarnya lebih tepat jika dipergunakan sistem parlementer daripada sistem koalisi presidensial. Sistem semacam ini pernah diterapkan pada masa-masa awal kemerdekaan Indonesia tahun 1945. Dasar yang dipergunakan pada saat itu ialah konvensi ketatanegaraan.

dapat mengarah pada marjinalisasi tiada henti terhadap kelompok-kelompok minoritas.¹³⁸

Menurut pengalaman beberapa negara yang telah mempraktikkan sistem pemerintahan presidensial dengan multipartai, sistem tersebut akan menimbulkan apa yang disebut *coattail effect*, yaitu kecenderungan pemilih memilih presiden dari partai yang sama sehingga akan menghasilkan sistem presidensial yang mempunyai dukungan politik di parlemen. Tentu saja gagasan ini masih perlu diperdebatkan secara luas dan konstruktif dalam masyarakat agar proses demokratisasi ke depan menghasilkan pemerintahan yang relatif efektif, tetapi demokrasi juga berkembang dengan baik.¹³⁹

Hal yang patut diperdebatkan adalah akankah kebijakan umum yang dihasilkan akan mencerminkan kepentingan umum? Mengingat partai politik Indonesia telah salah melangkah seperti yang dibahas diatas. Selain itu jika parlemen juga dikuasai oleh partai politik yang sama dimana presiden berasal maka yang terjadi adalah seluruh kebijakan presiden merupakan *representative* dari partai politik tersebut dapat lebih ekstrim lagi dikatakan bahwa presiden tidak bebas dari intervensi partai politik.

Apalagi jika dilihat dari pasal 6A ayat (1) yang mengatakan bahwa "presiden dan wakil presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung

¹³⁸ Laporan Hasil Konferensi..., hlm. 72.

¹³⁹ J. Kristiadi, Artikel Refleksi ..., hlm. 3.

oleh rakyat”¹⁴⁰ dan ayat (2) yang mengatakan bahwa ”pasangan calon presiden dan wakil presiden diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilihan umum sebelum pelaksanaan pemilihan umum”,¹⁴¹ maka besar kemungkinan presiden dan wakil presiden tidak berasal dari partai politik yang sama dan tentu saja jika bukan berasal dari partai politik yang sama didalamnya terdapat kesepakatan-kesepakatan politik antara partai politik tersebut.

Wakil-wakil partai politik yang dipilih oleh rakyat secara langsung tersebut maka akan menjadi anggota parlemen yaitu DPR dan DPD. Hal tersebut diatur dalam pasal 19 ayat (1) menyebutkan anggota Dewan Perwakilan Rakyat dipilih melalui pemilihan umum¹⁴² dan pasal 22C ayat (1) menyebutkan anggota Dewan Perwakilan Daerah dipilih dari setiap provinsi melalui pemilihan umum.¹⁴³ Selain itu pasal 2E ayat (2) menegaskan bahwa pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan wakil Presiden, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.¹⁴⁴ Dalam parlemen tersebut maka wakil-wakil tersebut akan melebur menjadi satu. Bagaimana dengan partai politik yang hanya mendapatkan minoritas suara sehingga hanya memperoleh satu kursi? Jawabannya adalah dengan koalisi yang membentuk fraksi. Muncul pertanyaan

¹⁴⁰ Lihat UUD 1945 Amandemen III, Pasal 6A ayat (1).

¹⁴¹ *Ibid*, Pasal 6A ayat (2).

¹⁴² Lihat UUD 1945 amandemen II, Pasal 19 ayat (1).

¹⁴³ *Op.cit*, Pasal 22C ayat (1).

¹⁴⁴ Lihat UUD 1945 Amandemen III, Pasal 22E ayat (2)

lagi mengapa harus membentuk fraksi? Fraksi dapat dikatakan sebagai gabungan partai-partai yang memperoleh suara minoritas suara untuk bergabung sehingga mendapatkan kursi yang lebih banyak bagi wakil-wakil mereka. Jika fungsi dari fraksi hanya untuk memudahkan pembagian kursi berarti suara rakyat yang dititipkan dalam partai politik tersebut dapat dikompromikan dengan partai lain. Hasilnya adalah partai politik bukan lagi menyuarakan keinginan rakyat melainkan menyuarakan keinginan politik kelompoknya yang dapat pula dikatakan hanya untuk mempertahankan penguasaan pemerintahan bagi wakil-wakil mereka yang telah duduk di parlemen.

Penulis membahas hal tersebut karena pada sistem pemerintahan presidensial, presiden tidak memerlukan dukungan yang kuat karena kekuasaan legislatif dan eksekutif dipisahkan sehingga keduanya bebas dalam menjalankan kekuasaannya tanpa ada intervensi dari manapun. Tidak ada hubungan antara mayoritas suara yang ada di parlemen dengan kebijakan yang dibuat oleh presiden seperti yang terjadi saat ini.

Kekuasaan eksekutif yang dipilih melalui pemilihan umum secara langsung berbeda dengan eksekutif yang dipilih melalui dewan dalam perspektif politiknya. Dalam sistem pemilihan secara langsung, calon presiden memiliki dorongan untuk mengidentifikasi pemilih pada tingkat menengah melalui penyampaian program nasional yang lebih moderat yang kadangkala bertentangan dengan kepentingan partai dan fraksi. Dengan begitu

kecenderungan untuk berada dalam konflik sangatlah memungkinkan. Disinilah peran dari UUD sebagai konstitusi untuk membatasi pemerintah, bahkan pemerintah yang telah dipilih secara langsung, termasuk batasan-batasan kekuasaan legislatif, eksekutif, peranan partai, hak-hak asasi dan otonomi daerah.

Pemilihan umum legislatif dan presiden 2004 telah menghasilkan konfigurasi politik yang khas di Indonesia. Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) diisi oleh kekuatan politik yang terfragmentasi. Dari 17 partai politik yang berbagi 550 kursi DPR, tujuh partai terbesar menguasai 91 persen kursi dengan sebaran yang terfragmentasi, tanpa ada satu pun kekuatan dominan sebagaimana penulis cantumkan pada tabel dibawah ini.

Tabel 2
Perolehan Suara Pemilu 2004¹⁴⁵

NO	NAMA PARPOL	PEROLEHAN SUARA	KURSI DPR
1.	Partai Golkar	24.480.757 (21,58%)	127 (23,00%)
2.	PDI Perjuangan	21.026.629 (18,53%)	109 (19,82%)
3.	PKB	11.989.564 (10,57%)	52 (9,45%)
4.	PPP	9.248.764 (9,15%)	58 (10,35%)
5.	Partai Politik	8.455.225 (7,45%)	56 (10,18%)
6.	PK Sejahtera	8.325.020 (7,34%)	45 (8,18%)
7.	PAN	7.303.324 (6,44%)	53 (9,63%)
8.	PBB	2.970.487 (2,62%)	11 (2,00%)
9.	PBR	2.764.998 (2,44%)	14 (2,54%)
10.	PDS	2.414.254 (2,13%)	13 (2,36%)
11.	PKPB	2.399.290 (2,11%)	2 (0,36%)
12.	PKPI	1.424.240 (1,26%)	1 (0,18%)
13.	PPDK	1.313.654 (1,16%)	4 (0,72%)
14.	PNBK	1.230.450 (1,08%)	0 (0,00%)
15.	Partai PP	973.139 (0,95%)	0 (0,00%)
16.	PNI Marhaenes	929.159 (0,81%)	1 (0,18%)
17.	PPNUI	895.610 (0,79%)	0 (0,00%)
18.	Partai Pelopor	878.932 (0,77%)	3 (0,54%)
19.	Partai PDI	855.811 (0,75%)	1 (0,18%)
20.	Partai Merdeka	842.541 (0,74%)	0 (0,00%)
21.	PSI	679.296 (0,60%)	0 (0,00%)

¹⁴⁵ Lihat Surat Keputusan KPU No. 23 Tahun 2004

22.	Partai PIB	672.957 (0,59%)	0 (0,00%)
23.	PPD	657.916 (0,58%)	0 (0,00%)
24.	PBSD	639.397 (0,56%)	0 (0,00%)
	Total	113.462.414 (100%)	550 (100%)

Peta konstelasi politik hasil Pemilu 2004 menghasilkan dua koalisi besar di DPR, yaitu koalisi kebangsaan dan koalisi kerakyatan, koalisi kebangsaan secara resmi dideklarasikan pada 19 Agustus 2004 dan didukung oleh Partai Golkar, Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDIP), Partai Persatuan Pembangunan (PPP), Partai Damai Sejahtera(PDS).

Dukungan atas koalisi kebangsaan juga diperlihatkan oleh Partai Bintang Reformasi (PBR), Partai Karya Peduli Bangsa (PKPB) dan PNI Marhaenisme. Tujuan pembentukan koalisi kebangsaan selain untuk memenangkan pasangan Megawati Soekarno Putri – Hasyim Muzadi, secara jangka panjang dimaksudkan juga untuk meningkatkan peran dan fungsi partai politik rakyat dalam mengembangkan demokrasi. Dukungan Partai Golkar terhadap pasangan Megawati Soekarno Putri – Hasyim Muzadi sebenarnya bukan tanpa proses panjang. Sejak kekalahan calon Presiden Wiranto pada putaran pertama Pilpres, Partai Golkar telah membuka diri terhadap dua pasangan yang akan maju ke putaran selanjutnya.¹⁴⁶

¹⁴⁶ Akbar Tanjung, 2007, *The Golkar Way*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, hlm 298-303.

Tabel 3
Peta Koalisi di DPR¹⁴⁷

Koalisi Kebangsaan		Koalisi Kerakyatan	
Partai Pendukung	Kursi di DPR	Partai Pendukung	Kursi di DPR
Golkar	127	PD	56
PDIP	109	PKS	45
PPP	58	PBB	11
PBR	14	PKPI	1
PDS	13	PPDK	4
PKPB	2	PP	3
PNIM	1	PPDI	1
		PKB	52
		PAN	53
TOTAL	324	TOTAL	226

Sumber : diolah dari Pelbagai sumber

Sementara itu, pemilihan langsung presiden-wakil presiden yang pertama dalam sejarah Indonesia dimenangkan oleh Susilo Bambang

¹⁴⁷ Peta koalisi tersebut dibangun menjelang Pemilihan Presiden Putaran kedua dan sebelum Jusuf Kalla memimpin Partai Golkar, setelah Jusuf Kalla memenangkan Musyawarah Nasional Partai Golkar, dukungan politik Partai Golkar dialihkan untuk mendukung Pemerintahan

Yudhoyono-Muhammad Kalla yang didukung oleh koalisi kerakyatan dengan meraih suara 69.266.350 (60,62%) sementara pasangan Megawati Soekarno Putri-Hasyim Muzadi 44.990.704 (39,38%) dalam putaran kedua pemilu, pasangan ini pada mulanya hanya disokong oleh empat partai (Partai Demokrat, PBB, PKPI dan PKS) dengan kursi minoritas dalam DPR (113 atau 20,5 persen kursi).

Dinamika politik kepartaian dan parlemen mengalami perubahan dan pergeseran pasca pilpres tersebut. Demikian halnya dengan eksistensi dan kiprah koalisi kebangsaan dalam percaturan politik nasional. Pasca Pilpres, walaupun PPP telah menyatakan keluar dari koalisi kebangsaan berhasil menempatkan paket pilihannya dengan melibatkan pula PKB dalam kepemimpinan DPR-RI. Dengan adanya koalisi kerakyatan yang berada di lembaga eksekutif dan koalisi kebangsaan berada di lembaga legislatif, tercerminlah mekanisme *check and balance* yang diperlukan dalam satu sistem pemerintahan yang demokratis, terbuka dan akuntabel. Sayangnya koalisi kebangsaan tidak berusia lama. Kemenangan Kalla dalam Musyawarah Nasional VII Partai Golkar di Bali telah mengubah sikap politik Partai Golkar dari kekuatan penyeimbang menjadi kekuatan pendukung Pemerintah.¹⁴⁸

Pemerintahan SBY-JK pun terbangun di tengah komposisi politik yang khas. Sebagai kandidat keduanya disokong oleh koalisi empat partai:

¹⁴⁸ Akbar Tanjung, 2007, *The Golkar...*, *Op cit*

Partai Demokrat, Partai Bulan Bintang (PBB), Partai Kebangsaan dan Persatuan Indonesia (PKPI), dan kemudian Partai Keadilan Sejahtera (PKS).

Setelah memenangi Pemilu dan membentuk Kabinet Indonesia Bersatu, koalisi membesar dengan melibatkan Partai Golkar, Partai Amanat Nasional (PAN), Partai Persatuan Pembangunan (PPP), Partai Kebangkitan Bangsa (PKB), Partai Bintang Reformasi (PBR), dan Partai Pelopor. Keberhasilan JK merebut kursi Ketua Umum Golkar di awal 2005, memperkuat koalisi ini.

Pemerintah pun punya dukungan yang besar dan kuat dalam lembaga legislatif. Kesepuluh partai yang terwakili dalam Kabinet menguasai 420 (76,4 persen) kursi DPR. Sementara Partai Demokrasi Indonesia-Perjuangan (PDI-P) dan lima partai kecil lain, yang berada di luar pemerintahan, hanya menguasai 130 (23,6 persen) kursi DPR. Selengkapnya lihat tabel dibawah ini.

Tabel 4
Peta Koalisi di DPR Setelah Golkar Dipimpin oleh Kalla dan Mengalihkan Dukungan Golkar Kepada Koalisi Kerakyatan

Koalisi Kebangsaan		Koalisi Kerakyatan	
Partai Pendukung	Kursi di DPR	Partai Pendukung	Kursi di DPR
PDIP	109	PD	56
PDS	13	PKS	45
PPDK	4	PBB	11
PKPB	2	PKPI	1
PNIM	1	PP	3
PPDI	1	PKB	52
		PAN	53
		Golkar	127
		PPP	58
		PBR	14
TOTAL	130 (23,6%)	TOTAL	420 (76,4%)

Sumber : diolah dari Pelbagai sumber

Diletakkan dalam konteks tata kelola negara berdasarkan empat kali amandemen atas UUD 1945, maka yang terbangun adalah kombinasi antara sistem presidensial dan sistem multipartai yang khas. Di satu sisi, presiden memiliki legitimasi politik yang kuat karena dipilih secara langsung melalui mekanisme dua putaran pemilihan yang mau tak mau menghasilkan

kemenangan mayoritas. Di sisi lain, DPR merupakan lembaga legislatif yang memiliki kekuasaan besar.

Kebijakan dan langkah pemerintah pun teramankan oleh koalisi besar dalam legislatif. Krisis pemerintahan bisa saja muncul manakala koalisi ini retak atau bergeser. Dalam situasi normal, kecenderungan ke arah ini memang cenderung rendah selama pemerintah mampu memenuhi kepentingan Pelbagai partai yang berkoalisi.

Menjelang Pemilu 2009, keretakan, pergesehan, dan pergeseran dalam koalisi mungkin saja terjadi mengingat para politisi dalam pemerintahan pun pada saat-saat ini kembali ke partai. Arus mudik politisi ke partai di akhir termin pemerintahan ini, di Indonesia, menjadi salah satu arena terbuka bagi krisis koalisi yang berulang karena tidak adanya pengaturan yang baku mengenai pelembagaan koalisi yang dibangun baik sebelum pemilihan presiden maupun sesudah pemilihan presiden, sehingga kesepakatan koalisi tidak memiliki dasar hukum yang kuat.

Setidaknya ada beberapa pengajuan hak interplasi¹⁴⁹ maupun hak angket sebagaimana tabel yang penulis sampaikan dibawah ini yang mengiringi jalannya roda pemerintahan SBY-JK yang bisa saja dianggap mengganggu, gangguan tersebut datang karena sebagian pengajuan ataupun

¹⁴⁹ Hak Interplasi adalah Hak DPR untuk meminta keterangan dari Pemerintah, mengenai kebijakan Pemerintah yang penting dan strategis serta berdampak luas pada kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Lihat Pasal 77 ayat 2 UU 27 Tahun 2009 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah, Jo UU No 22 Tahun 2003 Tentang Susunan Kedudukan MPR, DPR dan DPD.

yang menyetujui penggunaan hak angket tersebut merupakan bagian dari koalisi pemerintahan SBY-JK, disinilah ketidak konsistenan yang mengiringi rapuhnya komitmen partai koalisi yang mendukung pemerintahan SBY-JK.

Tabel 5

Usulan Penggunaan Hak Interplasi DPR Terhadap Pemerintahan Susilo Bambang Yudhoyono dan Kalla periode 2004-2009¹⁵⁰

Tanggal	Materi Interplasi	Unsur Pengusul	Status Usulan
Nov 2004	MoU Helsinki tentang Penyelesaian Kasus Aceh	F-PG; F-PDIP; FKB; F-PBR; F-PDS; F-PAN; 55 orang	Tidak Berlanjut
Awal Februari 2005	Surat Setwapres tentang arahan wapres agar menteri tidak anggap penting raker dengan DPR	Semua Fraksi Kecuali F-PG dan F-PD; 19 orang	Tidak Berlanjut
08 Februari 2005	Penarikan Surat Presiden Megawati tentang penggantian Panglima TNI	F-PDIP; F-KB; F-PDS; 49 orang	Ditolak
September 2005	Teleconference Presiden dari Amerika Serikat	Lintas Fraksi; 20 orang	Tidak Berlanjut
13 September 2005	Kasus Busung Lapar dan Polio	Semua Fraksi Kecuali F-PD	Diterima
17 Oktober 2005	Kenaikan Harga BBM	F-PDIP dan F-KB	Ditolak
24 Januari 2006	Impor Beras I	F-PPP; F-PKB; F-PAN; F-PDS	Ditolak
17 Oktober 2006	Impor Beras II	F-PDIP	Ditolak
05 Juni 2007	Dukungan Pemerintah atas Resolusi PBB tentang Isu Nuklir Iran	Semua Fraksi Kecuali F-PD; 280 orang	Diterima
17 Juni 2007	Semburan Lumpur Lapindo di Sidoarjo	Semua Fraksi Kecuali F-PD; 153 orang	Ditunda
Februari 2008	Penyelesaian Kasus KLBI/BLBI	Semua Fraksi	Diterima

Sumber : Diolah dari Pelbagai sumber

¹⁵⁰ Moch. Nurhasim dan Ikrar Nusa Bhakti (penyunting), *Sistem Presidensial dan Sosok Presiden Ideal, Op.Cit*, hlm 122-123

Tabel 6
Usulan Penggunaan Hak Angket¹⁵¹ DPR Terhadap Pemerintahan Susilo Bambang Yudhoyono dan Kalla periode 2004-2009¹⁵²

Tanggal	Materi Angket	Unsur Pengusul	Status Usulan
31 Mei 2005	Kenaikan Harga BBM	F-PDIP; F-KB; F-PDS	Ditolak
31 Mei 2005	Lelang Gula Ilegal	F-PDIP; F-KB; F-PDS	Ditolak
07 Juni 2005	Penjualan Tanker Pertamina	Semua Fraksi	Diterima
17 Januari 2006	Kredit Macet Bank Mandiri	F-PDIP, yang lain tarik diri	Tidak Berlanjut
24 Januari 2006	Impor Beras	F-PDIP; F-PKS; F-PAN; F-PDS	Ditolak
30 Mei 2006	Pengelolaan Blok Cepu	F-PDIP; F-PAN; F-BPD	Ditolak

Sumber : Diolah dari Pelbagai sumber

Terjadinya beberapa pengajuan hak interplasi dan hak angket meskipun kebanyakan inisiatif hak tersebut kandas ditengah jalan, setidaknya kejadian tersebut membuktikan bahwasanya jaminan koalisi besar yang

¹⁵¹ Hak Angket adalah hak DPR untuk melakukan penyelidikan terhadap pelaksanaan suatu undang-undang dan/atau kebijakan Pemerintah yang berkaitan dengan hal penting, strategis dan berdampak luas pada kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara yang diduga bertentangan dengan peraturan perundang-undangan. Lihat Pasal 77 ayat 3 UU 27 Tahun 2009 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah, Jo UU No 22 Tahun 2003 Tentang Susunan Kedudukan MPR, DPR dan DPD.

¹⁵² Dikutip dalam Moch. Nurhasim dan Ikrar Nusa Bhakti (penyunting), *Sistem Presidensial dan Sosok Presiden Ideal*, Op.Cit, hlm 124

mendukung pemerintahan SBY-JK rentan akan gangguan dari pihak parlemen.

Koalisi yang dibangun sangat rapuh karena dasar dari pembentukan koalisi bukan berdasarkan pada kesamaan visi, misi dan ideologi partai, melainkan lebih kepada pembagian jatah kursi menteri dengan imbalan dukungan di DPR.

Karena sistem pemerintahan Indonesia belum bisa dibilang sistem presidensial murni karena masih adanya ruang sistem parlementer dalam pelaksanaannya. Pasca amandemen UUD 1945 memang mengarah pada penguatan sistem presidensial, termasuk dilakukannya pemilihan umum Presiden dan Wakil Presiden.

Dalam banyak hal, otoritas Presiden dalam hal tertentu bergeser ke DPR. Parlemen menjadi sangat kuat, dan bahkan seringkali masuk ke ranah kerja eksekutif. Sementara Presiden tidak punya hak veto. Tidak salah kalau dikatakan bahwa sistem pemerintahan memang presidensial tapi memberikan ruang bagi sistem parlementer. Berbeda dengan sistem parlementer, konteks koalisi dalam demokrasi presidensial bukanlah dalam rangka membentuk kabinet.

Dalam sistem presidensial, pembentukan kabinet adalah otoritas presiden, walaupun di beberapa negara membutuhkan konfirmasi parlemen. Koalisi dalam konteks presidensial yang dikombinasikan sistem multipartai lebih diperlukan untuk mengefektifkan presidensialisme itu sendiri. Karena

itu, persentase dukungan partai politik di parlemen adalah salah satu cara untuk mengokohkan sistem presidensial Indonesia.

Banyak orang menyayangkan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono (SBY) sebagai kepala negara didalam pemerintahan presidensial ternyata memimpin dengan gaya parlementer. Itu menimbulkan kesan lemah. Tapi SBY tidak terlalu salah, sebab sistem pemerintahan kitalah yang kurang sinkron dengan sistem politiknya. Benar, presiden yang dipilih langsung oleh rakyat di dalam sistem presidensial seharusnya tampil kuat. Tapi itu sulit dilakukan oleh SBY. Dalam menyusun kabinet, misalnya, SBY seperti tersandera oleh partai politik (parpol). Sebagian besar kursi kabinet dibagi berdasar kehendak parpol pendukung, sehingga proses *fit and propes test* dalam memilih calon menteri pada akhirnya tak terealisasi. Itu terjadi karena SBY tidak bisa mengelak dari desakan parpol-parpol pendukung yang menyodorkan kadernya untuk masuk kabinet.¹⁵³

Bagi presiden, selain memperluas dukungan di legislatif, koalisi juga dimaksudkan untuk mengikat komitmen partai politik untuk mendukung agenda-agenda pemerintah. Sedangkan bagi partai politik, koalisi berarti kesempatan untuk memaksimalkan kebijakan, kontrol dan pengaruh mereka terhadap jabatan-jabatan politik presiden.

¹⁵³ Moh. Mahfud MD, 2009, *Konstitusi dan Hukum dalam Kontroversi Isu*, Rajawali Pers, Jakarta, hlm.353.

Berkaitan dengan komitmen, pembentukan kabinet koalisi (baik dalam parlementer maupun presidensial) mengandaikan, adanya kesepakatan yang mengikat mengenai visi, misi dan program kabinet, di dalam sebuah koalisi harus ada kesepakatan yang mengikat diantara partai-partai yang terlibat. Pada kabinet presidensial, koalisi dapat terbentuk atas kesepakatan antara partai politik dengan presiden, namun belum tentu tercapai kesepakatan diantara partai. Bahkan kesepakatan dapat terjadi hanya antara calon menteri dengan presiden tanpa keterlibatan partai (Mainwaring, 1993).¹⁵⁴

Tabel 7
Komposisi Kabinet Indonesia Bersatu
Berdasarkan Kursi di DPR dan Kursi di Kabinet

PARTAI	KURSI DI DPR	KURSI DI KABINET
Golkar	127	3
PKB	52	2
PPP	58	2
PD	56	2
PKS	45	3
PAN	53	3
PBB	11	1
PKPI	1	1
Total	404	17

Sumber : diolah dari Pelbagai sumber.

¹⁵⁴ Dikutip dalam Moch. Nurhasim dan Ikrar Nusa Bhakti (penyunting), *Sistem Presidensial dan Sosok Presiden Ideal*, Op.Cit, hlm 256

Beragamnya unsur partai yang terlibat dalam kabinet menandakan bahwa presiden, sebagai kepala pemerintahan, ingin membentuk kabinet koalisi, di sinilah letak permasalahannya. Kabinet koalisi sebenarnya merupakan kebiasaan di dalam sistem parlementer, bukan sistem presidensial. Dalam sistem parlementer keberadaan eksekutif sangat ditentukan oleh konfigurasi mayoritas dalam parlemen. Sedangkan dalam sistem presidensial, legislatif dan presiden memiliki legitimasi politik yang sama kuat karena dipilih langsung oleh rakyat.

Presiden memiliki hak prerogatif untuk memilih sendiri para pembantunya tanpa memperhatikan apa yang terjadi di legislatif. Dengan kata lain, membentuk kabinet berdasarkan konstelasi kekuatan politik di legislatif bukanlah satu keharusan bagi presiden.

Namun persoalan menjadi berbeda jika sistem presidensial bergandengan dengan sistem multi partai seperti di Indonesia. Dalam kasus ini kemungkinan terbentuk pemerintahan minoritas dimana presiden berasal dari partai yang mendapatkan kursi minoritas di legislatif sangat besar. Jika hal ini terjadi maka presiden akan "dipaksa" untuk membentuk kabinet koalisi yang mencerminkan mayoritas dukungan di legislatif, seperti yang terjadi dalam kabinet SBY-JK.

Dari uraian tersebut diatas sangat jelas bahwasanya konstelasi politik di DPR sangat mempengaruhi sistem presidensial Indonesia, hal ini dikarenakan sistem Presidensial Indonesia digabungkan dengan sistem multi

partai, sehingga menghasilkan konstelasi yang sangat besar dan mengharuskan adanya koalisi di DPR guna menopang kerja Pemerintahan.

A.2 Pengaruh Konstelasi Politik, Suatu Tinjauan Terhadap Pasal-pasal UUD

1945

Setelah mengetahui konstelasi politik hasil pemilihan umum 2004 beserta pengaruh-pengaruhnya terhadap sistem presidensial, ternyata penulis menemukan bahwasanya pasal-pasal yang ada didalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 ikut andil dalam mempengaruhi sistem presidensial Indonesia.

Elemen utama dalam sistem *checks and balances* adalah kejelasan langsung peranan presiden dalam proses legislasi. Dalam sistem *checks and balances*, presiden biasanya mempunyai kewenangan veto.¹⁵⁵ Berkaitan dengan kekuasaan presiden untuk tidak mengesahkan RUU inisiatif dari DPR, mekanisme pelaksanaan kekuasaan sebaiknya diartikan secara tegas sebagai hak veto presiden untuk menolak RUU yang telah disetujui oleh DPR, yang dalam pelaksanaannya dilakukan secara terbuka di dalam sidang DPR dengan mengemukakan alasan-alasan penolakan tersebut secara jelas kepada para anggota dewan. Setelah hal tersebut dilakukan, maka DPR harus mengambil

¹⁵⁵ hak veto adalah hak yang dimiliki oleh presiden untuk menyatakan ketidaksetujuannya atas kebijakan yang diambil oleh lembaga lain yang berakibat langsung pada tidak dapat diberlakukannya kebijakan tersebut. Veto yang dilakukan oleh presiden ini dinyatakan secara terbuka. Penggunaan hak ini dapat dijadikan bahan pertimbangan dan penilaian bagi MPR pada saat pertanggungjawaban presiden di akhir atau di masa jabatannya.

suara untuk memutuskan apakah akan menerima veto tersebut atau menolaknya. Dengan ketentuan suatu jumlah tertentu yang diatur oleh undang-undang, veto tersebut dapat kembali dibatalkan oleh DPR, sehingga secara hukum presiden wajib untuk mengesahkan undang-undang tersebut dan otomatis ia dapat diberlakukan.

Dari segi pemikiran hal ini merupakan perubahan yang mendasar, karena kekuasaan membuat undang-undang beralih pada lembaga yang sah bertindak atas nama kedaulatan rakyat. Secara umum perubahan ketatanegaraan yang berkenaan dengan lembaga negara, sangat diwarnai oleh upaya pemberdayaan DPR dalam menjalankan fungsi kontrol terhadap pemerintah. Itu sebabnya ketegangan seringkali terjadi antara presiden dan DPR dalam pemerintahan transisi wajar jika terjadi ketegangan karena belum terpolanya hubungan presiden dengan DPR dalam menjalankan hak dan kewajibannya masing-masing.

Amandemen pertama UUD 1945 menghasilkan perubahan kewenangan membuat undang-undang. Kewenangan membuat undang-undang yang berdasarkan Pasal 5 ayat (1) UUD 1945 berada di tangan Presiden diubah menjadi kewenangan DPR. Proses pembuatan undang-undang harus ditandatangani oleh presiden selaku kepala pemerintahan dan DPR serta harus disahkan oleh presiden selaku kepala negara.

Dalam Pasal 20 ayat (1), ditegaskan bahwa DPR memegang kekuasaan membentuk UU.¹⁵⁶ Sedangkan dalam Pasal 5 ayat (1) dinyatakan bahwa Presiden berhak mengajukan rancangan UU kepada DPR.¹⁵⁷ Sehingga ayat (2) dijelaskan bahwa presiden menetapkan peraturan pemerintah untuk menjalankan undang-undang.¹⁵⁸ Dengan demikian, DPR telah berubah menjadi pemegang utama kekuasaan membentuk UU. Artinya, kewenangan mengatur (*regel*) tidak lagi berada di tangan Presiden. Presiden kita sekarang sudah berubah menjadi pelaksana belaka (eksekutif) terhadap segala keputusan legislatif dalam bentuk UU yang ditetapkan oleh DPR, dan demikian juga segala keputusan legislatif MPR sebagai lembaga tinggi negara, baik dalam bentuk UUD, maupun perubahan UUD. Pasal tersebut secara tidak langsung menghilangkan apa yang dulu merupakan veto presiden kepada legislatif.

Sesuai pasal 20 ayat (4) presidenlah yang mengesahkan RUU yang telah disetujui bersama oleh Presiden dan DPR untuk menjadi UU,¹⁵⁹ namun Pasal 20 ayat (5) menegaskan jika dalam waktu 30 hari presiden tidak mengesahkan RUU rancangan bersama tersebut maka RUU tersebut sah menjadi UU dan wajib diundangkan,¹⁶⁰ karena lagi-lagi yang menjalankan UU tersebut adalah eksekutif, maka seharusnya eksekutif memiliki hak veto

¹⁵⁶ Lihat UUD 1945 Amandemen I, Pasal 20 ayat (1).

¹⁵⁷ *Ibid*, Pasal 5 ayat (1).

¹⁵⁸ Lihat UUD 1945, Pasal 5 ayat (2).

¹⁵⁹ Lihat UUD 1945 Amandemen I, Pasal 20 ayat (4)

¹⁶⁰ Lihat UUD 1945 Amandemen II, Pasal 20 ayat (5).

untuk tidak mengesahkan UU, bisa jadi UU tersebut malah membatasi kewenangan eksekutif untuk melaksanakan fungsi pelayanannya kepada masyarakat. Hal tersebut tentunya mengurangi kemurnian dari sistem pemerintahan presidensial yang berlaku di Indonesia.

Dalam situasi yang memaksa presiden berhak membentuk peraturan pemerintahan sebagai pengganti undang-undang yang diatur dalam pasal 22 ayat (1),¹⁶¹ dimana hak tersebut dalam pasal 22 ayat (2) dan ayat (3) dibatasi dengan harus melalui persetujuan DPR pada sidang berikutnya¹⁶² dan kondisi dimana tidak mendapat persetujuan dari DPR maka peraturan tersebut harus dicabut.¹⁶³

Ditambah lagi dengan bunyi pasal 12 yang mengatur bahwa presiden menyatakan keadaan bahaya, dimana pelaksanaan keadaan bahaya tersebut ditetapkan dengan undang-undang. Apa beda keadaan genting yang memaksa dengan keadaan bahaya?. Pertanyaannya bagaimana jika keadaannya benar-benar genting dan memaksa sedangkan tidak memungkinkan untuk mempertemukan anggota DPR dalam suatu sidang? Padahal presiden telah mendapat *legitimate* yang penuh dari rakyat pemilihnya untuk menyelenggarakan pemerintahan.

Masalahnya jelas bahwa Presiden dilucuti kekuasaannya untuk memperjuangkan suatu kebijakan dengan dewan tetapi justru hanya

¹⁶¹ UUD 1945 amandemen I, pasal 22 ayat (1)

¹⁶² *Ibid*, pasal 22 ayat (2)

¹⁶³ *Ibid*, pasal 22 ayat (3)

diposisikan sebagai pejabat yang dipilih secara nasional dan sebagai kepala pemerintahan, pada sisi lain jika konstitusi meniadakan beberapa atau seluruh alat yang dapat digunakan oleh presiden untuk menghadapi atau berkonfrontasi dengan dewan, maka presiden sebenarnya hanya sebagai boneka (*figurehead*).

Kewenangan-kewenangan yang ditetapkan dalam pasal-pasal 10, 11, 12, 13, 14, dan Pasal 15 UUD 1945 biasanya dikaitkan dengan kedudukan Presiden sebagai Kepala Negara. Memang ada kedudukan lain yang juga disebut dalam UUD 1945, yaitu dalam Pasal 10 yang menyatakan bahwa Presiden memegang kekuasaan yang tertinggi atas Angkatan Darat, Angkatan Laut, dan Angkatan Udara.¹⁶⁴ Kedudukan ini biasa disebut sebagai Panglima Tertinggi atas ketiga angkatan bersenjata atau ketiga angkatan Tentara Nasional Indonesia. Tetapi tentunya dalam pemilihan Panglima maupun Kepala Staf harus melalui *fit and properties* di DPR untuk kemudian mendapatkan lampu hijau pengangkatan. Pasal 11 ayat (1) mengatur mengenai kewenangan Presiden untuk menyatakan perang dan damai serta kewenangan untuk membuat perjanjian dengan negara lain,¹⁶⁵ namun dalam ayat selanjutnya diatur bahwa kewenangan presiden dalam membuat perjanjian internasional lainnya yang menimbulkan akibat yang luas dan mendasar bagi kehidupan rakyat terkait dengan beban keuangan negara,

¹⁶⁴ Lihat UUD 1945.

¹⁶⁵ Lihat UUD 1945 amandemen IV, pasal 11 ayat (1).

dan/atau mengharuskan perubahan atau pembentukan undang-undang harus dengan persetujuan DPR.¹⁶⁶

DPR ikut andil dalam hal ini, seharusnya jika presiden sebagai kepala negara harus benar-benar tunduk kepada peraturan yang sudah ada. Hal ini rancu karena dalam satu ayat fungsi presiden menjadi dua yaitu kepala negara yang dapat melakukan kebijakan sebagai kepala pemerintahan tetapi mengharuskan adanya persetujuan DPR.

Pasal 12 berkenaan dengan kewenangan menyatakan keadaan bahaya, Pasal 13 berkenaan dengan pengangkatan dan penerimaan Duta Besar dan Konsul. Pasal 14 mengenai pemberian grasi dan rehabilitasi, serta pemberian amnesti dan abolisi; dan Pasal 15 mengenai pemberian gelar, tanda jasa, dan tanda kehormatan lainnya, namun pelaksanaan kewenangan Presiden tersebut diatas secara berturut dipersyaratkan diperhatikannya pertimbangan DPR, pertimbangan MA, ataupun diharuskan adanya persetujuan DPR, dan bahkan diharuskan adanya UU terlebih dahulu yang mengatur hal itu. Pelaksanaan kewenangan yang diatur dalam Pasal 12 dan Pasal 15 mempersyaratkan adanya UU mengenai hal itu lebih dahulu.

Pelaksanaan kewenangan dalam Pasal 13 memerlukan pertimbangan DPR yang harus diperhatikan oleh Presiden. Sedangkan pelaksanaan kewenangan dalam Pasal 14 dibagi dua, yaitu untuk pemberian grasi, dan

¹⁶⁶ Lihat UUD 1945 amandemen III, pasal 11 ayat (2)

rehabilitasi diperlukan pertimbangan MA, sedangkan pemberian amnesti dan abolisi diperlukan pertimbangan DPR.

Memang banyak yang dapat dipersoalkan mengenai materi perubahan UUD 1945 yang menyangkut pelaksanaan Pasal 10 sampai dengan Pasal 15 tersebut. Misalnya, untuk apa DPD atau kepada DPR ditumpukkan tambahan-tambahan kewenangan yang justru akan sangat merepotkan DPR secara teknis. Misalnya, untuk apa DPR memerlukan keterlibatan untuk memberikan pertimbangan dalam pengangkatan Duta Besar dan Konsul serta penerimaan Duta Besar dan Konsul negara sahabat seperti di tentukan dalam Pasal 13. Perubahan seperti ini justru akan menyulitkan baik bagi pemerintah maupun bagi DPR sendiri dalam pelaksanaan prakteknya.

Selain itu ketika presiden akan menunjuk para duta besar dengan meminta pendapat DPR,¹⁶⁷ menerima akreditasi para duta besar,¹⁶⁸ memberikan amnesti dan mencabut tuduhan sehubungan dengan pertimbangan DPR.¹⁶⁹ Seharusnya DPR dalam hal ini tidak ikut campur, karena duta besar dan konsul adalah perwakilan presiden diluar negeri yang pertanggungjawabannya langsung kepada presiden melalui Menteri Luar Negeri.

¹⁶⁷ *Ibid*, pasal 13 ayat (2)

¹⁶⁸ *Ibid*, pasal 13 ayat (3)

¹⁶⁹ *Ibid*, pasal 14 ayat (2).

Dalam sistem pemerintahan presidensial, presiden mempunyai hak prerogatif¹⁷⁰ yaitu pasal 17 ayat (2) dalam hal mengangkat dan memberhentikan menteri-menteri (kabinet).¹⁷¹ Ketentuan ini tidak dapat dilakukan oleh presiden sendiri karena kemungkinan presiden untuk tidak mendapatkan suara mayoritas. Ikut sertanya DPR dalam hal ini tidak dapat dihindarkan karena sistem pemerintahan presidensial idealnya hanya tepat diikuti dengan sistem dwi partai dalam arti hanya ada dua partai politik yang dominan. Dengan kata lain pembentukan kabinet mempergunakan sistem koalisi. Dengan demikian DPR diberi peran untuk meminta pertanggungjawaban kepada kabinet, memberikan kewenangan secara formal kepada presiden untuk memberhentikan menteri atas usul DPR.

Peran DPR ini lebih merupakan pencerminan dari tradisi parlementer dan presiden mempertahankan pola dalam sistem pemerintahan presidensial. Ketidakjelasan bagian-bagian dalam sistem pemerintahan Indonesia akan menimbulkan kekaburan hak dan kewajiban presiden dan DPR. Dengan demikian pemerintahan Indonesia, membutuhkan dukungan suara mayoritas mutlak dari DPR kepada presiden. Hal inilah yang menunjukkan sistem pemerintahan parlementer dalam sistem pemerintahan presidensial Indonesia.

¹⁷⁰ Hak prerogatif diterjemahkan dengan hak istimewa yang dimiliki oleh lembaga-lembaga tertentu yang bersifat mandiri dan mutlak dalam arti tidak dapat digugat oleh lembaga negara yang lain. Hak ini dalam sistem pemerintahan negara-negara modern dimiliki oleh kepala negara (raja maupun presiden) maupun kepala pemerintahan dalam bidang-bidang tertentu yang dinyatakan dalam konstitusi.

¹⁷¹ UUD 1945 amandemen I, pasal 17 ayat (2).

Dengan kata lain dalam menjalankan fungsinya sebagai kepala pemerintahan presiden harus mendengarkan dan bahkan harus melalui persetujuan DPR.

Tidak adanya keseimbangan kekuasaan terlihat karena presiden ternyata tidak mempunyai wewenang untuk mengontrol kekuasaan MPR ataupun DPR, bahkan DPR diberi hak imunitas.¹⁷² Pasal 7C mengatur dengan jelas Presiden tidak dapat membekukan dan/atau membubarkan DPR¹⁷³ dan mengadakan pemilihan baru dalam hal terjadinya krisis, MPR pun tidak mempunyai wewenang ini kepada DPR. Dalam pasal 7A, MPR dapat melakukan *impeachment* terhadap presiden¹⁷⁴ setelah adanya usul DPR,¹⁷⁵ yang kemudian diajukan untuk diadili oleh Mahkamah Konstitusi.¹⁷⁶ Bolehkah presiden membubarkan MPR?

Berdasarkan hasil amandemen UUD 1945 yang telah menentukan bahwa sistem pemerintahan Indonesia adalah sistem pemerintahan presidensial secara murni, maka implikasinya adalah presiden tidak lagi melaksanakan GBHN yang ditetapkan MPR, melainkan membuat program kerja sendiri. Di pihak lain karena presiden dan wakil presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung dalam pemilu maka presiden tidak lagi bertanggung jawab kepada lembaga-lembaga negara yang ada, termasuk juga

¹⁷² Lihat UUD 1945 amandemen II, pasal 20 A ayat (3).

¹⁷³ Lihat UUD 1945 amandemen III, pasal 7 C, dalam sistem pemerintahan presidensial, presiden tidak mempunyai wewenang dalam membubarkan legislatif (*the executive has no power to dissolve the legislatura*).

¹⁷⁴ *Ibid* pasal 7 A dan 7 B

¹⁷⁵ *Ibid*, pasal 7 A

¹⁷⁶ *Ibid*, pasal 7 B

kepada MPR, dari aspek politik, hal ini berarti bahwa selama lima tahun jabatannya, kedudukan presiden tidak dapat diganggu gugat. Itulah sebabnya sistem pemerintahan yang dianut dinamakan *fixed executive*. Dengan demikian pertanggung jawaban presiden adalah kepada rakyat yang telah memilihnya setelah masa jabatannya berakhir. Dengan indikator jika pertanggungjawaban presiden diterima oleh rakyat maka akan dipilih lagi dalam pemilu selanjutnya, dan sebaliknya.¹⁷⁷

Pasal 2 ayat (1), MPR terdiri dari anggota DPR dan anggota DPD yang dipilih melalui pemilihan umum.¹⁷⁸ Dengan keanggotaan DPD yang relatif sedikit dibanding anggota DPR, dapat dikatakan bahwa agenda MPR tergantung pada keinginan DPR. Dengan kata lain MPR adalah DPR. Bahkan dalam hal kewenangan yang diatur dalam pasal 3 ayat (1) MPR mengubah UUD¹⁷⁹ pun dapat dikatakan harus melalui persetujuan DPR karena MPR terdiri dari anggota DPR dan perubahan tersebut harus dihadiri minimal 1/3 anggota MPR.¹⁸⁰ Hal ini jelas tidak menunjukkan adanya kekuasaan yang seimbang dalam suatu pemerintahan (*balances of powers*) karena yang terlihat dari amandemen UUD 1945 ini justru dominasi kekuasaan satu lembaga atas lembaga-lembaga negara lain.

¹⁷⁷ Lihat Titik Triwulan Tutik, *Pokok-pokok...*, hlm. 151.

¹⁷⁸ Lihat UUD 1945 amandemen IV, pasal 2 ayat (1).

¹⁷⁹ Lihat UUD 1945 amandemen III, pasal 3 ayat (1)

¹⁸⁰ *Loc.cit*, pasal 37 ayat (1).

Jika memang sistem pemerintahan presidensial yang sudah ditentukan, maka kembali pada adanya suatu sistem yang *checks and balances* antara presiden dan legislatif. Lembaga legislatif Indonesia adalah DPR dan DPD, yang kemudian menjadi semacam *joint session* dalam MPR. Namun dari pembahasan diatas nampak bahwa peran DPR sangat mendominasi, sehingga seolah legislatif berada di tangannya. Artinya peran DPD relatif kecil dibanding DPR, padahal keduanya dipilih secara langsung oleh rakyat.

Selain itu, hak veto dalam proses legislasi jika dilihat pada pasal 20 ayat (5) hak ini hanya dimiliki oleh DPR. *Checks and balances* benar-benar menjadi suatu yang *urgent*, maka hak veto dalam proses legislasi sepatutnya dilakukan secara bersama-sama oleh presiden, DPR dan DPD dalam suatu sidang MPR. Dengan demikian maka lembaga perwakilan yang ada saat ini sangat tidak seimbang, pertama dilihat dari keanggotaannya, kedua dilihat dari hak dan kewajibannya.

Harus tetap diingat sejarah orde baru yaitu terjadinya manipulasi kekuasaan pada saat itu, yaitu mengenai pasal 7 UUD 1945 pra amandemen yang menyatakan bahwa "presiden dan wakil presiden memegang jabatannya selama lima tahun dan sesudahnya dapat dipilih kembali", yang kemudian diubah dalam amandemen III menjadi "presiden dan wakil presiden memegang jabatannya selama lima tahun dan sesudahnya dapat dipilih kembali dalam masa jabatan yang sama, hanya untuk satu kali masa jabatan". Penulis mengatakan ini merupakan manipulasi karena pada saat itu Presiden

dipilih oleh MPR yang terdiri dari anggota DPR ditambah dengan utusan-utusan dari daerah-daerah dan golongan¹⁸¹, dimana anggota dari utusan daerah dan golongan ini tidak ditentukan secara rigid ditambah dengan partai politik yang ada pada saat itu hanya ada 3 (tiga) partai yaitu partai golongan karya (Golkar), partai persatuan pembangunan (PPP/P3) dan partai Demokrasi Indonesia (PDI), dimana pada saat itu Pegawai Negeri pun diwajibkan untuk memilih Partai Golkar. Dengan kondisi tersebut kertas suara pun dapat diprediksi berapa orang yang akan memilih A atau B, karena DPR pun merupakan representasi dari partai politik. Jika kondisi ini diulang kembali dengan adanya formasi dan kewenangan yang tidak seimbang maka akan terjadi pengulangan sejarah tersebut yang sangat mungkin dilakukan DPR. Tentu saja dengan cara lain karena pemilihan umum saat ini sudah dilakukan secara langsung oleh rakyat. Cara tersebut dengan tidak menyetujui kebijakan yang dibuat oleh presiden seperti yang telah dipaparkan diatas tidak mendapat restu dari DPR, bahkan hak prerogatif presiden pun dikebiri dengan adanya pembentukan kabinet yang tidak independen oleh presiden melainkan dengan sistem koalisi karena presiden tidak mendapat suara mayoritas. Lalu dimana kedaulatan rakyat berada?

Amandemen juga memberi kekuasaan kepada DPR untuk melakukan pemeriksaan dan meminta keterangan kepada pemerintah (interpelasi), hak angket, dan hak menyatakan pendapat sebagaimana diatur dalam pasal 20A

¹⁸¹ UUD 1945, pasal 2 ayat (1).

ayat 2, selain itu ayat (3) DPR diberi hak untuk mengajukan pertanyaan, menyampaikan usul dan pendapat serta hak imunitas. Dengan kata lain, Presiden senantiasa tampil dengan semangat sistem pemerintahan presidensial, sedangkan DPR diberikan hak-hak yang lazimnya diberikan pada sistem pemerintahan parlementer.¹⁸²

Uraian pasal-pasal diatas menunjukkan adanya pergeseran *executive heavy* menjadi *legislative heavy* dan tidak menunjukkan tanda-tanda untuk mewujudkan adanya *checks and balances*. Yang justru mengarah pada *tirani legislative* karena adanya dualisme yang rawan konflik ditubuh legislatif melalui pembentukan DPD yang juga anggota legislatif tetapi tidak mempunyai kewenangan apapun dalam proses legislasi.¹⁸³ Karena nyatanya UUD 1945 dalam pasal 22D mengatur DPD hanya dapat mengajukan RUU yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah. Hal-hal tersebutlah yang boleh diajukan, diikuti, dan diawasi oleh DPD.

Kekuasaan DPR semakin lengkap dengan adanya kewenangan untuk mengisi beberapa jabatan strategis kenegaraan, seperti memilih anggota BPK

¹⁸² Soewoto Mulyosudarmo, *Pembaharuan...*, hlm. 49.

¹⁸³ Lihat Misranto, *Amandemen Undang-undang 1945 dalam Perspektif Perkembangan*, diterbitkan pada Legality, Jurnal Ilmiah Hukum, Vol. 14, hlm. 271.

yang diatur dalam pasal 23F ayat (1),¹⁸⁴ menentukan tiga dari sembilan orang hakim konstitusi sesuai pasal 24C ayat (3)¹⁸⁵ dan menjadi institusi yang paling menentukan dalam proses pengisian lembaga *non-state* lainnya (*auviliary bodies*) seperti Komisi Nasional HAM, Komisi Pemilu. Selain itu juga ada keharusan untuk meminta pertimbangan dalam pengisian jabatan Panglima TNI, Kepala Kepolisian Negara RI (Kapolri).¹⁸⁶

Kewenangan DPR selain dalam proses legislasi juga berwenang dalam penentu (*executor*) dalam bentuk persetujuan terhadap agenda kenegaraan yang meliputi :

1. Menyatakan perang, membuat perdamaian, membuat perjanjian dengan negara lain;¹⁸⁷
2. Membuat perjanjian internasional lainnya yang menimbulkan akibat luas dan mendasar bagi kehidupan rakyat yang terkait dengan beban keuangan negara;¹⁸⁸
3. Menetapkan peraturan pemerintahan pengganti undang-undang menjadi undang-undang;¹⁸⁹
4. Pengangkatan hakim agung;¹⁹⁰
5. Pengangkatan dan pemberhentian anggota komisi yudisial;¹⁹¹

Serta agenda kenegaraan lain yang memerlukan pertimbangan DPR yaitu :

1. Pengangkatan duta;¹⁹²

¹⁸⁴ Lihat UUD 1945 Amandemen III, Pasal 23F ayat (2)

¹⁸⁵ *Ibid*, Pasal 24C ayat (3).

¹⁸⁶ Titik Triwulan Tutik, *Pokok-pokok...*, Hlm. 137.

¹⁸⁷ Lihat UUD 1945 Amandemen IV, Pasal 11 ayat (1).

¹⁸⁸ Lihat UUD 1945 Amandemen III, Pasal 11 ayat (2).

¹⁸⁹ Lihat UUD 1945, Pasal 22 ayat (2).

¹⁹⁰ Lihat UUD 1945 Amandemen III, Pasal 24A ayat (3).

¹⁹¹ *Ibid*, pasal 24B ayat (3).

¹⁹² Lihat UUD 1945 Amandemen I, Pasal 13 ayat (2).

2. Menerima dan menetapkan duta negara lain;¹⁹³

3. Pemberian amnesti dan abolisi.¹⁹⁴

Menurut penulis, melalui review pasal-pasal UUD 1945 tersebut, nampak bahwa sistem pemerintahan Indonesia mengarah pada sistem pemerintahan quasi presidensial, dimana konstelasi politik di DPR akan sangat berpengaruh pada kinerja Eksekutif.

Selain itu pasal-pasal yang mengatur tentang kewenangan DPR merupakan sistem pengawasan atau kontrol yang dilakukan legislatif kepada eksekutif yang merupakan ciri sistem pemerintahan parlementer. Bagaimana pengawasan legislatif kepada eksekutif pada sistem pemerintahan presidensial? Seperti yang telah dikatakan oleh penulis, jika pasal-pasal tersebut merupakan hasil modifikasi sistem pemerintahan yang kemudian diterapkan Indonesia menjadi tidak masalah. Namun belum ada mekanisme *checks and balances* dengan sistem pemerintahan yang dijelaskan oleh UUD 1945 bahkan akan menyulitkan pelaksanaannya.

B. Penerapan Sistem Presidensial Yang Ideal Di Tengah Sistem Multi Partai

Berdasarkan dari uraian tersebut diatas yang mengemukakan bahwasanya Sistem Presidensial tidak cocok apabila dikombinasikan dengan sistem multi partai, menurut hemat penulis ada 3 hal yang harus dilakukan untuk mengarahkan Sistem

¹⁹³ *Ibid*, Pasal 13 ayat (3)

¹⁹⁴ *Ibid*, Pasal 14 ayat (2).

Presidensial yang ideal bagi kondisi demokrasi di Indonesia, *Pertama*, penyederhanaan partai politik, *kedua*, pengaturan koalisi tetap, dan *ketiga*, pengaturan pelembagaan oposisi.

Ketiga hal tersebut akan penulis jabarkan sebagai berikut:

B.1 Penyederhanaan Partai Politik

Sistem Multipartai dalam pemilu di Indonesia telah berkonsekuensi membludaknya partai politik yang ingin mengikuti pemilu. Hal ini wajar karena Pasca reformasi telah terbuka peluang untuk pendirian partai-partai politik baru diluar 3 partai politik yang hidup pada era Orde Baru. Namun demikian, pembatasan partai politik peserta pemilu memang perlu dilakukan untuk memperkuat dan memperdalam demokrasi. Pembatasan inipun bukan merupakan pelanggaran terhadap konstitusi.

Oleh sebab itu, untuk indonesia, sistem presidensial itu dapat dianggap kurang cocok untuk diterapkan dalam sistem banyak partai. Namun, karena bangsa indonesia telah memasuki era demokratisasi yang menjamin kebebasan berserikat yang tidak mungkin kagi dihentikan, jumlah banyak partai juga tidak mungkin lagi dibatasi seperti pada masa Orde Baru. Oleh karena, diperlukan adanya mekanisme pengaturan yang menyebabkan jumlah partai politik itu secara alamiah dapat menciut dengan sendirinya tanpa adanya larangan ataupun pembatasan yang bersifat '*imperative*'. Dengan demikian, dalam jangka panjang bisa saja terjadi seperti di Amerika Serikat, yaitu munculnya dua partai besar,

sehingga akhirnya sistem kepartaian yang dipraktekkan seolah-olah bersifat dua-partai saja.

Namun, hal itu bersifat hipotesis. Dalam kenyataan, sistem dua partai itu belum tentu dapat diwujudkan, mengingat realitas kemajemukan masyarakat dan bangsa Indonesia sangat kompleks. Sangat boleh jadi, tidaklah realitis untuk membayangkan bahwa pada suatu saat nanti hanya akan ada dua partai besar di Indonesia. Akan tetapi, terlepas dari kemungkinan-kemungkinan tersebut, upaya untuk menyederhanakan jumlah partai politik sangat diperlukan jika Indonesia bermaksud menerapkan sistem presidentil murni dengan cara memilih presiden dan wakil presiden secara langsung oleh rakyat. Penciutan jumlah partai politik itu dapat dilakukan asal saja direkayasa agar hal itu terjadi secara alamiah, bukan dipaksakan secara tidak demokratis.¹⁹⁵

Partai politik peserta Pemilu tahun 2004 yang memperoleh kurang dari 3% (tiga perseratus) jumlah kursi DPR atau memperoleh kurang dari 4% (empat perseratus) jumlah kursi DPRD provinsi atau DPRD kabupaten/kota yang tersebar paling sedikit di 50% (lima puluh perseratus) jumlah provinsi dan di 50% (lima puluh perseratus) jumlah kabupaten/kota seluruh Indonesia, tidak boleh ikut dalam Pemilu berikutnya kecuali bergabung dengan partai politik lain. Apabila partai politik bergabung dengan partai politik lain dilakukan dengan cara:

a. bergabung dengan partai politik peserta Pemilu tahun 2004;

¹⁹⁵ Jimly Asshiddiqie, 2006, *Hukum Tata Negara dan Pilar-pilar Demokrasi*, Konstitusi Press, Jakarta, hlm. 115

- b. bergabung dengan partai politik lain yang tidak memenuhi ketentuan perolehan kursi pada Pemilu tahun 2004 dengan menggunakan nama dan tanda gambar salah satu partai politik yang bergabung; atau
- c. bergabung dengan partai politik lain yang tidak memenuhi ketentuan perolehan kursi pada Pemilu tahun 2004 dengan menggunakan nama dan tanda gambar baru.

Pandangan dan paradigma tentang penyederhanaan partai politik yang mengikuti pemilu tersebut sejalan dengan pasal-pasal mengenai peserta Pemilu dalam UU Pemilu yang tercantum dalam BAB XXIII Ketentuan Peralihan dalam Pasal 315 dan 316.

Pasal 315 menyatakan Partai Politik Peserta Pemilu tahun 2004 yang memperoleh sekurang-kurangnya 3%(tiga perseratus) jumlah kursi DPR atau memperoleh sekurang-kurangnya 4% (empatperseratus) jumlah kursi DPRD provinsi yang tersebar sekurang-kurangnya di $\frac{1}{2}$ (setengah) jumlah provinsi seluruh Indonesia, atau memperoleh sekurang-kurangnya 4% (empat perseratus) jumlah kursi DPRD kabupaten/kota yang tersebar sekurang-kurangnya di $\frac{1}{2}$ (setengah) jumlah kabupaten/kota seluruh Indonesia, ditetapkan sebagai Partai Politik Peserta Pemilu setelah Pemilu tahun 2004.

Pasal 316 menyatakan Partai Politik Peserta Pemilu 2004 yang tidak memenuhi ketentuan Pasal 315 dapat mengikuti Pemilu 2009 dengan ketentuan:

- a. bergabung dengan Partai Politik Peserta Pemilu yang memenuhi ketentuan sebagaimana dimaksud dalam pasal 315; atau
- b. bergabung dengan partai politik yang tidak memenuhi ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 315 dan selanjutnya menggunakan nama dan tanda gambar salah satu partai politik yang bergabung sehingga memenuhi perolehan minimal jumlah kursi; atau
- c. bergabung dengan partai politik yang tidak memenuhi ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 315 dengan membentuk partai politik baru dengan namadan tanda gambar baru sehingga memenuhi perolehan minimal jumlah kursi; atau
- d. memiliki kursi di DPR RI hasil Pemilu 2004; atau
- e. memenuhi persyaratan verifikasi oleh Komisi Pemilihan Umum (KPU) untuk menjadi Partai Politik Peserta Pemilu sebagaimana ditentukan dalam Undang-Undang ini.

Kemunculan Pasal 316 huruf (d) dalam UU No. 10 Tahun 2008 tersebut kembali menimbulkan pertanyaan mendasar tentang konsep penyederhanaan partai politik yang dapat mengikuti pemilu (khususnya tahun 2009). Ketentuan ini justru mereduksi konsep penyederhanaan partai yang akan diupayakan di Indonesia. Akibatnya, peserta Pemilihan Umum tahun 2009 tidak akan sesuai dengan yang diharapkan karena dibuka kemungkinan adanya partai politik yang dapat mengikuti Pemilihan Umum tahun 2009 meskipun tanpa memenuhi *threshold*. Hal ini tercermin dari kondisi awal bahwa berdasarkan hasil pemilu

tahun 2004 yang seharusnya hanya 7 partai politik yang dapat mengikuti pemilu 2009 secara langsung menjadi 16 partai politik.

Ketentuan sebagaimana dalam Pasal 316 huruf (d) UU No. 10 Tahun 2008 ini kemudian memunculkan banyak kritikan yang pada pokoknya menunjukkan bahwa tidak ada konsistensi mengenai konsep penyederhanaan partai peserta pemilu. Bahkan ketentuan tersebut dianggap pula sebagai sebuah kemunduran dalam demokrasi dan merusak tatanan sistem pemilu.

Partai-partai yang langsung dapat mengikuti pemilu tahun 2009 meskipun tidak memenuhi 3% kursi di DPR adalah PBB, PBR, PDS, PKPB, PKPI, PPDK, PNI Marhaenisme, Partai Pelopor, dan PPDI.

Bahkan ketentuan tersebut juga dianggap merupakan ketentuan yang memberikan perlakuan yang berbeda (diskriminatif) terhadap partai politik peserta pemilu tahun 2004 yang tidak mempunyai kursi di DPR, meskipun mendapatkan suara yang signifikan dan bahkan melebihi jumlah suara beberapa partai yang punya kursi di DPR.

UU No. 10 Tahun 2008 dengan aturan peralihan Pasal 316 huruf (d) justru kembali mundur dengan ketentuan memberikan peluang partai politik yang tidak memenuhi *threshold* namun punya kursi di DPR langsung ikut pemilu tahun 2009.

Ketentuan tersebut kembali meneguhkan sikap partai-partai politik di DPR yang lebih mendahulukan kepentingan partainya daripada kepentingan untuk penguatan sistem pemilu di Indonesia. Akibatnya, cita-cita untuk adanya

keseimbangan antara pendalaman demokrasi dengan pengembangan kepemimpinan yang efektif dengan cara melakukan penyederhanaan jumlah peserta pemilu tidak tercapai. Kedepan, semua partai politik harus konsisten dengan regulasi yang dibuat dan tidak merubah kembali tujuan dilakukannya penyederhanaan jumlah peserta pemilu. Jika tidak, apalagi dengan terus menerus merubah aturan main pemilu yang hanya ditujukan untuk kepentingan sesaat maka akan mengancam kehidupan demokrasi di Indonesia.

B.2 Pengaturan Koalisi Tetap

Berbicara tentang koalisi¹⁹⁶ pemerintahan di Indonesia, sesungguhnya pola ini bukan hal yang baru di negeri ini. Pada awal kemerdekaan, ketika pemerintahan menganut sistem parlementer, kabinet yang terbentuk merupakan hasil koalisi antara partai-partai di parlemen saat itu.

Pada era Reformasi, kecenderungan koalisi partai dalam kehidupan politik Indonesia mulai terbangun pasca-Pemilu 1999, yaitu dalam pemilihan presiden dan wakil presiden oleh MPR. Koalisi dalam bentuk Poros Tengah, yang dimotori PAN dan PPP berhasil menaikkan Abdurrahman Wahid sebagai presiden pertama era Reformasi.

¹⁹⁶ Koalisi adalah persekutuan, gabungan atau aliansi beberapa unsur, di mana dalam kerjasamanya, masing-masing memiliki kepentingan sendiri-sendiri. Aliansi seperti ini mungkin bersifat sementara atau berasas manfaat. Dalam pemerintahan dengan sistem parlementer, sebuah pemerintahan koalisi adalah sebuah pemerintahan yang tersusun dari koalisi beberapa partai. Dikutip dalam <http://id.wikipedia.org/wiki/Koalisi>, download tanggal 12 Nopember 2009.

Pada Pemilu 2004 terbentuk Koalisi Kebangsaan untuk mendukung pasangan calon presiden-calon wakil presiden Megawati Soekarnoputri-Hasyim Muzadi dan Koalisi Kerakyatan untuk mendukung pasangan capres–cawapres Susilo Bambang Yudhoyono- Kalla.

Koalisi ini niscaya dilakukan karena tidak ada kekuatan politik yang dominan di DPR. Selain untuk mendapat dukungan nantinya di DPR bila terpilih dan dukungan suara dari partai pendukung partai, koalisi pencalonan presiden dan wakil presiden dilakukan karena regulasi UU No. 23 Tahun 2003 tentang Pemilihan Presiden Langsung menyebutkan adanya klausul “gabungan partai politik” dalam pencalonan dan wakil presiden.

Pasal 6A ayat (2) UUD 1945 mengatakan bahwa pasangan calon presiden dan wakil presiden diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik. Ketentuan itu lalu di terjemahkan melalui UU No 23 Tahun 2003 tentang Pemilu Presiden dan Wakil Presiden. Dalam pasal 5 ayat (1) disebutkan bahwa, “Peserta Pemilu Presiden dan Wakil Presiden adalah Pasangan Calon yang diusulkan secara berpasangan oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilihan umum.”

Selanjutnya Pasal 101 mengatakan, pasangan calon presiden dan wakil presiden hanya dapat diajukan oleh partai politik yang memperoleh kursi di DPRD sebanyak 3% atau yang memperoleh 5% suara sah secara nasional dalam pemilu legislatif.

Dalam putaran pertama (5 juli 2004) pemilihan presiden dan wakil presiden, ada lima pasang calon presiden dan wakil presiden. Ke lima pasang calon tersebut,

yaitu : (1) Wiranto-Salahuddin Wahid, yang diusung oleh koalisi Golkar, PKB, PKPB, PPNUI. Dan Patriot Pancasila ; (2) pasanga Megawati – Hasyim Muzadi yang di usung oleh koalisi PDIP dan PDS ; (3) pasangan Amien Rais – Siswono Yudo Husodo didukung oleh koalisi PAN, PKS, PBR, PSI, PNI Marhainisme, PPDI, PNBK, dan PBSO ; (4) pasang Susilo Bambang Yudhoyono – Jusuf Kalla, yang didukung oleh koalisi PD, PBB dan PKPI ; dan (5) pasangan Hamzah Haz – Agum Gumelar, yang dicalonkan oleh PPP, tanpa koalisi.¹⁹⁷

Dalam sistem pemerintahan presidensial yang multipartai, koalisi adalah suatu hal yang tidak bisa ditawar-tawar untuk membentuk pemerintahan yang kuat. Hakekat koalisi sendiri adalah untuk membentuk pemerintahan yang kuat (*Strong*), mandiri (*autonomous*), dan tahan lama (*durable*).

Pengalaman Pemilu 1999 dan 2004 yang meloloskan begitu banyak partai yang tergabung dalam banyak fraksi telah membuat parlemen begitu gaduh. Kinerja legislasi jauh dari mutu yang diharapkan karena banyaknya kepentingan politik kelompok yang berperan. Kondisi ini diperparah lagi dengan adanya kenyataan bahwa partai pendukung pemerintah tidak mampu menggalang dukungan mayoritas di parlemen.

Akibatnya, stabilitas politik menjadi rendah dan berdampak pada tidak optimalnya pemerintah dalam merealisasikan program-programnya. Oleh karenanya, koalisi pilpres dan di parlemen nanti diharapkan dapat meminimalkan risiko

¹⁹⁷ Moch. Nurhasim dan Ikrar Nusa Bhakti (penyunting, *Sistem Presidensial dan Sosok Presiden Ideal*, *Op.Cit*, hlm 263

"gangguan parlemen" terhadap presiden terpilih dalam menjalankan pemerintahannya. Dengan demikian koalisi adalah rekayasa institusional untuk mengurangi distorsi kombinasi presidensial dan multipartai di satu pihak, dan dalam rangka efektivitas mengokohkan sistem presidensialisme di pihak lain (Syamsudin Haris, 2008).

Selain itu koalisi yang dibangun di parlemen dilakukan untuk memperkokoh dan menopang efektifitas kerja kabinet, serta untuk menjamin dukungan mayoritas di parlemen secara permanen, setidaknya untuk 5 tahun.

Mainwaring dan Linz mengatakan bahwa problem system presidensial manakala dikombinasikan dengan system multi partai.¹⁷ Kombinasi seperti ini akan menghasilkan instabilitas pemerintahan. Ini terjadi karena faktor konstelasi kekuatan-kekuatan politik di parlemen dan “jalan buntu” bila terjadi konflik relasi eksekutif-legislatif. Oleh karena, dalam system presidensial lebih cocok menggunakan system dwi partai. Dengan menggunakan system ini, efektifitas dan stabilitas pemerintahan relatif terjamin.

Berbeda dengan kedua ahli diatas, Lijphart mengatakan bahwa dalam system multipartai juga bisa menghasilkan system presidensial yang efektif dan stabil. Kondisi itu, menurutnya, bisa diatasi dengan cara mengembangkan demokrasi konsensual (demokrasi consensus). Salah satu ciri demokrasi konsensual, menurut Lijphart adalah dengan membangun koalisi pemerintahan (cabinet) diantara partai-partai politik.¹⁸

Penulis ingin mengapresiasi pendapat Lijphrat tersebut bahwa bisa saja system presidensialisme akan stabil bila dibangun koalisi. Sehubungan dengan itu, pada bagian ini membahas tentang kecenderungan koalisi di Indonesia paska reformasi ini.

Dalam sistem presidensial yang berdasarkan sistem multipartai, bila tidak ada partai politik yang meraih suara mayoritas di parlemen, koalisi merupakan suatu yang tidak bisa dihindari. Tanpa adanya koalisi kemungkinan efektivitas pemerintahan akan terganggu. Ini terjadi karena faktor fragmentasi kekuatan-kekuatan politik di parlemen dan "jalan buntu" bila terjadi konflik relasi eksekutif- legislatif. Karena itu, koalisi merupakan "jalan penyelamat" bagi sistem pemerintahan presidensial yang menganut sistem multipartai¹⁹⁸

Secara garis besar teori tentang koalisi partai politik, koalisi bisa dikelompokkan secara garis besar ke dalam dua kelompok, yaitu koalisi yang tidak didasarkan atas pertimbangan kebijakan (*policy blind coalitions*) dan koalisi yang didasarkan pada preferensi tujuan kebijakan yang hendak direalisasikan (*policy-based coalitions*).¹⁹⁹ Bentuk koalisi kelompok pertama menekankan prinsip ukuran atau jumlah kursi di parlemen, *minimal winning coalition* dan asumsi partai bertujuan "office seeking" (memaksimalkan kekuasaan). Bentuk koalisi seperti ini loyalitas peserta koalisi sulit terjamin dan sulit diprediksi. Sementara koalisi kelompok kedua

¹⁹⁸ J. Kristiadi, POLITIK HUKUM DAN KOALISI PARPOL, Makalah singkat disampaikan dalam Seminar Dan Temu Hukum Nasional IX yang diselenggarakan oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional (BPHN) pada tanggal 20 dan 21 November 2008, di Hyatt Regency Hotel, Yogyakarta, www.dialektikahukum.blogspot.com, download tanggal 12 November 2009.

¹⁹⁹ Moch. Nurhasim dan Ikrar Nusa Bhakti (penyunting, *Sistem Presidensial dan Sosok Presiden Ideal*, Op.Cit, hlm 257

menekankan kesamaan dalam preferensi kebijakan, *minimal connected coalition* (terdiri dari partai-partai yang sama dalam skala kebijakan dan meniadakan partner yang tidak penting), dan asumsi koalisi partai, bertujuan "policy seeking", yaitu mewujudkan kebijakan sesuai kepentingan partai. Bila koalisi seperti ini terbentuk, maka loyalitas peserta koalisi partai akan terbentuk, karena diikat oleh kesamaan tujuan kebijakan.

Tabel 8
Model-model teori koalisi

Policy Blind Coalitions Theory	Policy Based Coalitions Theory
Menekankan prinsip ukuran atau jumlah kursi	Menekankan kesamaan dalam preferensi kebijakan
Minimal winning coalitions (William Riker)	Minimal connected coalitions (Robert Axelrod)
Asumsi partai bertujuan "office seeking" (memaksimalkan kekuasaan)	Asumsi partai bertujuan "policy seeking" (mewujudkan kebijakan sesuai kepentingan partai)

Loyalitas peserta koalisi sulit dijamin	Loyalitas peserta koalisi secara minimal di ikat oleh kesamaan tujuan kebijakan
Sulit di prediksi, juga range ukuran jumlah partai sangat beragam	Koalisi bisa sangat gemuk dengan melibatkan partai-partai yang tidak perlu agar tujuan kebijakan mendapat dukunga mayoritas

Sumber : Sri Budi Eko Wardarni, 2007, "Koalisi Partai Politik dalam Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung : Kasus Pilkada Profinsi Banten Tahun 2006," Tesis, Program Paska Serjana Ilmu Politik FISIP UI, Jakarta."

Berdasarkan pada bentuk-bentuk koalisi seperti diuraikan di atas, memang apabila kita gunakan untuk menganalisis model-model koalisi yang ada di sekarang ini, bentuk koalisi di Indonesia berada pada bentuk koalisi kelompok pertama. Baik itu model koalisi yang dibangun oleh Presiden Megawati saat membentuk Kabinet Gotong Royong, maupun model koalisi yang dibentuk oleh Presiden Susilo Bambang Yudhoyono saat ini dalam Kabinet Indonesia Bersatu.

Memang ada sisi positif dalam koalisi yang selama ini dibentuk, yakni runtuhnya batasan ideologis suatu partai politik. Dalam Koalisi Kebangsaan dan Koalisi Kerakyatan, misalnya, tampak jelas runtuhnya batasan ideologis tersebut karena di antara unsur pendukung koalisi tersebut terdapat partai Islam dan Nasionalis.

Koalisi seperti ini merupakan bentuk koalisi pragmatis dan jangka pendek. Mereka bergabung hanya untuk kepentingan kekuasaan. Dengan fondasi seperti ini,

tidak aneh bila di antara pendukung koalisi itu sendiri terjadi perbedaan pandangan dalam mengusung suatu kebijakan.

Dalam konteks itu, seringkali parpol pendukung koalisi dengan tanpa merasa bertanggung jawab sebagai bagian dari koalisi, dengan tanpa merasa bersalah menentang kebijakan pemerintah yang telah disepakati bersama. Hal ini pernah ditulis Daniel S. Lev yang dikutip dari Miriam Budiardjo:²⁰⁰

“sistem partai di Indonesia menunjukkan beberapa gejala kekacauan yang tidak asing bagi system multipartai di Indonesia. Ada partai kecil yang mempunyai pengaruh yang jauh lebih besar daripada dukungannya dalam masyarakat; disamping itu tidak ada partai yang mengembangkan sikap memikul tanggung-jawab penuh seperti yang biasanya terdapat pada partai yang menguasai pemerintahan tanpa koalisi”.

Untuk saat ini, wacana koalisi yang sekarang ramai digagas oleh partai-partai masih cenderung terjebak pada faktor figur dan belum pada faktor substansi pembentuk koalisi, yakni adanya kesamaan visi dan program antar partai. Bila ini masih diteruskan, format koalisi yang terbentuk tetap tidak akan menghasilkan suatu pemerintahan yang kuat dan hanya akan terjebak pada bagi-bagi kekuasaan.

Memang dalam koalisi di mana pun, bagi-bagi kekuasaan tidak bisa dihindari. Namun, dengan fokus pada visi, pengejaran kekuasaan akan digiring ke arah yang menguntungkan rakyat. Sudah saatnya partai-partai duduk bersama membicarakan program-program membangun bangsa ini ke depan agar lebih baik dari sekarang.

Untuk itu ada baiknya apabila kita mempertimbangkan suatu koalisi yang bersifat lebih permanen, minimal koalisi itu untuk jangka waktu lima tahun. Selain

²⁰⁰ Miriam Budiardjo, *Op.Cit*, hlm. 172

itu, sebelum berkoalisi, partai-partai yang akan berkoalisi hendaknya mempunyai kesamaan visi sehingga nantinya dapat terbentuk suatu pemerintahan yang kuat.

Bila di antara partai-partai sudah ada kesamaan, baru ditentukan figur mana yang layak untuk melaksanakan program-program tersebut dan bukan sebaliknya. Prinsip kesamaan ini mirip dengan bentuk koalisi *policy-based coalitions*.

Keuntungan utama dari bentuk koalisi yang permanen dan berdasarkan atas kesamaan visi antar partai yang berkoalisi ini adalah akan menciptakan stabilitas pemerintahan yang kuat.

Meskipun pengaturan mengenai koalisi belum memiliki dasar hukum pelembagaan koalisi, sebenarnya hal tersebut telah tersirat sebagaimana dalam Pasal 5 UU No 23 Tahun 2003 Tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden²⁰¹ (1) Peserta Pemilu Presiden dan Wakil Presiden adalah Pasangan Calon yang diusulkan secara berpasangan oleh partai politik atau gabungan partai politik. (2) Pengumuman calon Presiden dan/atau calon Wakil Presiden atau Pasangan Calon oleh partai politik atau gabungan partai politik dapat dilaksanakan bersamaan dengan penyampaian daftar calon anggota DPR kepada KPU. (3) Pendaftaran Pasangan Calon oleh partai politik atau gabungan partai politik dilaksanakan setelah memenuhi persyaratan perolehan kursi DPR atau perolehan suara sah yang ditentukan oleh

²⁰¹ Kemudian dirubah dalam pasal 8 UU No 42 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden : Calon Presiden dan calon wakil presiden diusulkan dalam 1 (satu) pasangan oleh Partai Politik atau Gabungan Partai Politik. Dan didalam Pasal 9 : Pasangan calon diusulkan oleh Partai Politik atau Gabungan Partai politik peserta pemilu yang memenuhi persyaratan perolehan kursi paling sedikit 20% (dua puluh persen) dari jumlah kursi DPR atau memperoleh 25% (dua puluh lima persen) dari suara sah nasional dalam Pemilu anggota DPR, sebelum pelaksanaan Pemilu Presiden dan Wakil Presiden.

undang-undang ini kepada KPU. (4) Pasangan Calon sebagaimana dimaksud pada ayat (1) hanya dapat diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik yang memperoleh sekurang-kurangnya 15% (lima belas persen) dari jumlah kursi DPR atau 20% (dua puluh persen) dari perolehan suara sah secara nasional dalam Pemilu anggota DPR.

Pengaturan pelembagaan koalisi tersebut sangat penting untuk menjaga agar partai koalisi pendukung pemerintahan konsisten untuk mendukung jalannya pemerintahan agar tercipta stabilitas pemerintahan, dan untuk menghindari peran ganda diantara partai koalisi yang sewaktu-waktu bisa menyerang kebijakan pemerintahan yang dianggap tidak sesuai.

Tujuan pelembagaan tersebut juga akan mendorong terciptanya stabilitas pemerintahan, maka upaya menciptakan tujuan negara seperti yang telah diamanatkan dalam UUD 1945 akan dapat berjalan dengan efektif. Hal ini dikarenakan segenap elemen dalam pemerintahan akan mendukung program-program yang dicanangkan pemerintah untuk mencapai tujuan negara tersebut.

Berdasarkan uraian diatas kita dapat melihat bahwa ketidakefektifan pemerintahan yang di Indonesia selama ini salah satu faktor penyebabnya adalah karena format koalisi partai politik dalam sistem pemerintahan di Indonesia selama ini masih belum menitikberatkan pada kesamaan visi dan program dan koalisi tersebut masih bersifat jangka pendek. Hal ini tentu saja bisa mengganggu keefektifan dan stabilitas pemerintahan di Indonesia yang pada akhirnya berakibat pada

terganggunya usaha pemerintah dalam mencapai tujuan negara seperti yang termaktub dalam Pembukaan UUD 1945.

Oleh sebab itu, dalam upaya membentuk pemerintahan yang efektif dan stabil, sudah saatnya membangun koalisi yang berdasarkan kesamaan visi dan program, bukan karena figur ataupun alasan-alasan pragmatisme dan kekuasaan semata dan diperkuat melalui peraturan perundang-undangan.

B.3 Pengaturan Pelembagaan Oposisi

Salah satu agenda reformasi politik Indonesia selarang pasca-Pemilu 2009, yaitu membangun oposisi²⁰² pemerintahan. Sebuah model politik-pemerintahan yang belum mentradisi dan tidak lazim dipraktekkan seagaimana sering disampaikan pandangan para kulturalis karena tradisi oposisi tidak sejalan dengan budaya politik Indonesia.

Namun, kini argumen pandangan kulturalis tersebut segera ditinggalkan karena kita sedang menyaksikan para elite partai sedang sibuk-sibuknya membangun konstelasi politik pada arah siapa yang harus berkuasa dan siapa yang harus mengontrol serta mengambil sikap oposisi.

²⁰² Oposisi adalah kelompok politik terorganisasi yang memberikan pandangan yang berbeda dengan pemerintah; dikutip dari <http://id.wikipedia.org/wiki/Oposisi>, download tanggal 12 Nopember 2009

Di kalangan sebagian elite partai sudah muncul komitmen siap tidak mengambil jatah kekuasaan di pemerintahan dan bersedia mengontrol dan membangun oposisi dengan pemerintah yang berkuasa.

Pada era pemerintahan SBY, awalnya pemerintahan SBY dibangun berdasar pada format koalisi. Namun, dalam perjalanan waktu di tengah perjalanan koalisi itu berantakan dan hanya menyisakan Partai Demokrat dan Partai Golkar.

Sedangkan partai-partai lain kecuali PDI-P tidak jelas statusnya. Hanya PDI-P yang konsisten memosisikan sebagai pihak oposan yang secara diametral sangat berseberangan dengan pemerintahan SBY.

Namun, sikap oposisi yang dibangun PDI-P tidak menghasilkan sebuah pemerintahan yang efektif. Pelbagai kebijakan pemerintah yang kontroversi banyak yang lolos atau tidak terkontrol oleh pengawasan DPR.

PDI-P sendiri gagal menawarkan alternatif-alternatif kebijakan pada pemerintah dan publik, padahal kekuatan daya kontrol PDI-P dan tawaran alternatif kebijakan pada publik bisa menjadi instrumen politik untuk pencarian dukungan politik dari masyarakat pada Pemilu 2009.

Oleh sebab itu, salah satu merosotnya kekuatan PDI-P antara lain disebabkan kegagalan PDI-P dalam melakukan kontrol terhadap pemerintahan SBY dan ketidakjelasan dalam menawarkan pelbagai alternatif kebijakan yang memiliki daya sensitivitas terhadap publik.

Dalam sistem presidensial murni, presiden tidak lazim dipakasa mengurangi otoritas politiknya yang berbagi dengan kekuatan lain, baik wakil presiden maupun partai pendukung koalisi.

Penguatan sistem presidensial juga rawan kecenderungan pemusatan kekuatan berlebih. Pemerintahan baru harus menyisakan ruang cukup bagi oposisi formal. Seperti kerap ditegaskan oleh SBY, “*the power must not go into unchecked*”. Maka, tradisi oposisi formal yang telah konsisten dirintis dengan PDI-P harus dilembagakan. Melemahnya oposisi formal tidak saja mengancam mekanisme *check and balances*, tetapi juga menyumbat kanalisasi gerakan oposisi informal ke oposisi formal.²⁰³

Oposisi merupakan salah satu agenda politik reformasi yang harus segera diwujudkan. Karena hingga sekarang sekalipun dilakukan pemilu, pilpres langsung dan pilkada langsung, konstruksi pemerintahan yang terbangun tidak bisa dikontrol secara efektif.

Oleh sebab itu, diperlukan suatu oposisi yang secara resmi dan terus-menerus mengawasi penggunaan kekuasaan. Hampir dapat dipastikan, setiap penguasa secara jelas akan berbicara tentang kepentingan rakyat, kepentingan bangsa dan negara sebagai suatu keharusan retorika dan kampanye politik.

Namun, penggunaan kekuasaan itu dalam prakteknya tidak dapat dipercayakan begitu saja kepada penguasa. Jika kekuasaan itu tidak ada yang

²⁰³ Bima Arya Sugiarto, *Ihwal Koalisi Presidensial*, Kompas, Rabu 02 September 2009, hlm 7.

mengawasinya, hampir dapat dipastikan di samping akan terjadi penyalahgunaan kekuasaan, juga Pelbagai kebijakan pemerintahan akan condong berpihak pada kepentingan penguasa.

Oposisi di samping fungsinya mengontrol kekuasaan, juga diperlukan karena apa yang baik dan benar dalam politik haruslah diperjuangkan melalui konteks politik dan diuji dalam wacana politik yang terbuka dan publik. Dengan adanya oposisi masalah accountability atau pertanggungjawaban akan lebih diperhatikan

pemerintah. Pelbagai kebijakan pemerintah tidak selalu akan diterima begitu saja, seakan-akan dengan sendirinya jelas atau beres dalam pelaksanaannya.

Kehadiran oposisi membuat pemerintah harus selalu menerangkan dan mempertanggungjawabkan mengapa suatu kebijaksanaan diambil, apa dasarnya, apa pula tujuan dan urgensinya, dan dengan cara bagaimana kebijaksanaan itu akan diterapkan.

Oposisi tidak saja bertugas memperingatkan pemerintah terhadap kemungkinan salah-kebijaksanaan atau salah-tindakan (*sin of commission*), tetapi juga menunjukkan apa yang harus dilakukannya justru tidak dilakukannya (*sin of omission*). Adalah kewajiban oposisi untuk melakukan kualifikasi apakah sesuatu harus dilakukan atau tidak harus dilakukan atau malahan harus tidak dilakukan sama sekali (Ignas Kleden, 2002).²⁰⁴

²⁰⁴ Dikutip dalam J. Kristiadi, *Politik Hukum Dan Koalisi Parpol*, Makalah singkat disampaikan dalam Seminar Dan Temu Hukum Nasional IX yang diselenggarakan oleh Badan Pembinaan

Berdasar pada konsep dan fungsi oposisi tersebut, keberadaan oposisi secara jelas tidak dimaksudkan menjatuhkan pemerintah yang berkuasa, tapi oposisi dalam politik Indonesia adalah membangun pemerintahan yang sehat dan terkontrol secara efektif.

Pelembagaan Oposisi Pada Pilpres 2009, persaingan politik akan mengarah pada pembentukan pelembagaan oposisi. Partai yang kalah harus memosisikan diri sebagai oposan pemerintahan, syaratnya tentu jangan ada kader partai yang mengambil bagian kekuasaan dalam kabinet. Jadi, oposisi dibangun bukan karena persoalan konflik personal di antara tokoh politik, sebagaimana terjadi sekarang ini antara Megawati dan SBY.

Oposisi muncul karena adanya kesadaran untuk membangun sistem pemerintahan yang terkontrol secara efektif sehingga penyalahgunaan kekuasaan bisa diminimalisasi dan kebijakankebijakan yang dibuat pemerintah bisa lebih berpihak pada masyarakat. Dengan adanya partai oposisi, akan bisa dihindari praktek-prakteik politik yang bersekongkol antara pemerintah dan para anggota legislatif dan praktek politik uang atau suap untuk mengegolkan kebijakan pemerintah kecil kemungkinan bisa dilakukan.²⁰⁵

Partai oposan jika selama periode pemerintahan yang berkuasa bisa berhasil mengontrol secara efektif dan mampu menawarkan

Hukum Nasional (BPHN) pada tanggal 20 dan 21 November 2008, di Hyatt Regency Hotel, Yogyakarta, www.dialektikahukum.blogspot.com, download tanggal 12 November 2009.

²⁰⁵ *Ibid*

alternatif kebijakan yang rasional pada publik, dengan sendirinya akan memperoleh dukungan, simpati, dan kepercayaan dari masyarakat.

Oposisi sebagai tradisi baru dalam politik Indonesia harus mulai dibangun dan dilembagakan. Tentu saja, untuk mencapai oposisi partai yang berkualitas membutuhkan formula politik yang sejalan dengan realitas politik dan Pilpres 2009 merupakan langkah awal untuk mewujudkan pelembagaan oposisi politik di Indonesia.

Karena salah satu rumus dasar sistem politik demokrasi adalah adanya kekuatan oposisi yang berfungsi melakukan kritik, kontrol, koreksi dan sekaligus sebagai kekuatan penyeimbang bagi pemerintah yang tengah berkuasa.

Kekosongan kekuatan oposisi dipercaya sebagai salah satu jalaran bagi munculnya pemerintahan otoritarian, yakni pemerintahan yang bekerja atas kemauannya sendiri, tanpa bisa dikoreksi, meskipun keliru.

Oposisi adalah kekuatan, gerakan, dan sekaligus cara untuk mengkritik dan mengoreksi kebijakan-kebijakan pemerintah yang muaranya adalah untuk membela kepentingan rakyat.

Karena itu, oposisi demokratik tidak sama sekali diarahkan untuk merusak keadaan. Oposisi demokratik bukan bersifat destruktif. Oposisi demokratik justru bervisi untuk memperbaiki dan menyempurnakan tatanan, sehingga mendatangkan faedah sebesar- besarnya bagi rakyat. Karena itu, oposisi juga musti tetap menjaga sistem untuk berlangsung.

Jika pemerintah diberi mandat oleh rakyat untuk bekerja lima tahun, oposisi demokratik bukan sibuk bekerja untuk menjatuhkan pemerintah di tengah jalan, melainkan menampilkan sesuatu yang dianggap lebih baik bagi kepentingan rakyat banyak. Kedua, memberikan alternatif kepada publik. Sebagai kekuatan politik yang kritis dan korektif, oposisi bertugas memberikan gambaran kepada publik tentang alternatif- alternatif yang lebih baik ketimbang dari yang tengah dijalankan pemerintah.

Oposisi memberikan gambaran kepada publik bahwa kebijakan pemerintah adalah tidak tepat dengan Pelbagai penjelasan dan argumentasi yang terang dan objektif. Sebaliknya, oposisi memberikan gambaran tentang apa yang lebih baik atau seharusnya ditempuh. Dengan demikian, masyarakat tahu dan paham tentang apa yang seharusnya ditempuh pemerintah yang ternyata berbeda dengan apa yang senyatanya ditempuh pemerintah.

Jika publik tahu dan mengerti bahwa ternyata kebijakan pemerintah kurang tepat, karena oposisi telah bekerja memberikan gambaran, termasuk gambaran alternatif kebijakan yang lebih baik , maka sesungguhnya oposisi juga telah bekerja untuk mendidik masyarakat. Oposisi bekerja untuk turut mencerahkan masyarakat, yakni lewat informasiinformasi yang obyektif dan tidak mengada- ada.

Dengan demikian, oposisi demokratik juga menjalankan fungsi pendidikan politik kepada masyarakat. Atas dasar itu, masyarakat juga berkesempatan untuk menilai dan menguji, apakah kebijakan pemerintah yang

lebih tepat atau alternatif kebijakan yang ditawarkan oposisi. Masyarakat kemudian bisa menyimpulkan apakah pemerintah yang benar atau oposisi yang lebih benar.

Dengan demikian, sikap kritis dan korektif yang dilancarkan benar-benar otentik. Bukan manipulasi politik untuk membohongi masyarakat. Sebaliknya, hal tersebut adalah sebagian dari jenis dari jalan menerabas dari kaum politisi yang pragmatis.

Kelima, oposisi demokratik akan lebih kuat jika benar-benar dilembagakan. Oposisi yang dilembagakan akan melembaga. Dan karena melembaga, oposisi akan menjadi bagian dari tradisi demokrasi. Oposisi yang sudah melembaga akan sangat terasa kehadirannya. Apabila oposisi hadir dan berperan optimal, sistem politik demokrasi akan berjalan dengan baik.

Oposisi yang tidak melembaga akan sekadar hadir spontan dan tanpa pola yang jelas. Eksistensinya tidak terasa substansial. Hanya penghias atau penanda luar dari berlakunya sistem politik demokrasi. Oposisi yang demikian adalah oposisi simbolis dan tidak strategis makna kehadirannya. Oposisi simbolis tidak memberikan makna apa-apa, kecuali sekadar simbol atau kemasan tentang adanya demokrasi.²⁰⁶

Untuk itulah perlu pelembagaan oposisi melalui cara, Pertama, sekurang-kurangnya harus ada partai politik yang rela dan siap mengambil jalan di luar

²⁰⁶ *Ibid*

pemerintahan, sebagai oposisi.²⁰⁷ Partai politik yang berpendirian loyal kepada sistem, sanggup memberi alternatif dan mendidik publik, tidak sekadar asal berbeda, dan mempunyai kekuatan dan kesanggupan mental untuk menjadi oposisi. Partai politik yang demikian akan mempunyai kontribusi di dalam proses pelebagaan oposisi demokratik.

Partai yang memilih jalan oposisi, untuk membuktikan kesungguhannya dan kemampuannya menawarkan alternatif, membentuk Kabinet Bayangan sebagai saingan kabinet sesungguhnya di dalam pemerintahan. Dengan adanya Kabinet Bayangan, partai oposisi benar-benar secara lengkap menawarkan alternatif, yakni alternatif kebijakan dan alternatif personalia.²⁰⁸

Dengan demikian, akan jelas di hadapan publik, mana yang lebih baik, apakah garis kebijakan dan Kabinet Pemerintah atau alternatif kebijakan dan Kabinet Bayangan partai oposisi. Hal ini akan memudahkan rakyat untuk menimbang dan memberikan penilaian, apakah pemerintah lebih baik atau oposisi yang lebih mantap. Cara inilah yang memungkinkan berjalannya reward and punishment mechanism dalam sistem demokratik.

Jika pemerintah dinilai lebih baik dari oposisi, publik akan memberikan hadiah, yakni kelanjutan mandat politik untuk periode berikutnya. Sebaliknya, jika oposisi yang dinilai lebih baik dan lebih menjanjikan, pemerintah diberikan

²⁰⁷ Hal ini dilakukan oleh PDI-P pada periode 2004-2009 dan berlanjut pada periode 2009-2014 bersama Hanura dan Gerindra dikarenakan calon Presiden dan Wakil Presiden yang mereka usung kalah pada Pilpres 2009 oleh pasangan SBY – Boediono.

²⁰⁸ Hal tersebut saat ini berjalan dengan dibentuknya Kabinet Indonesia Muda yang dibentuk oleh para aktivis di Jakarta guna mengimbangi kekuatan yang begitu besar kepada SBY-Boediono di DPR.

hukuman, yakni tidak akan dipercaya lagi pada periode selanjutnya. Itulah politik yang fair. Dan, oposisi demokratik turut memberikan sumbangan bagi berlakunya fairness dalam sistem politik demokrasi.

Selain terbentuknya koalisi permanen di DPR, yang juga perlu dibangun adalah adanya kekuatan oposisi. Keberadaan oposisi di DPR penting untuk menegakkan mekanisme *check and balances*. Jika kedua syarat tersebut terpenuhi, koalisi permanen dan adanya koalisi, selain akan terwujudnya pemerintahan presidensial yang kuat dan efektif, juga terwujudnya sistem presidensial yang demokratis dan stabil.²⁰⁹

Untuk itulah perlu kiranya pengaturan pelebagaan oposisi guna menciptakan stabilitas politik dan pemerintahan di Indonesia guna menjamin jalannya roda Pemerintahan di arah yang benar dan mendorong terciptanya Sistem Presidensial yang sesuai dengan ciri khas Indonesia.

BAB IV

PENUTUP

A. Simpulan

²⁰⁹ Moch. Nurhasim dan Ikrar Nusa Bhakti (Penyunting), *Sistem Presidensial...*, *op cit* hlm 274

Agar tercipta stabilitas sistem presidensial di Indonesia, maka ada 3 hal yang perlu dibenahi dalam sistem presidensial kita, yaitu:

- a. perlunya penyederhanaan partai politik melalui produk perundang-undangan, hal ini dimaksudkan agar konstelasi politik di DPR melalui hasil pemilu dapat memperkuat stabilitas pemerintahan dan memperdalam demokrasi;
- b. perlunya pelembagaan koalisi, hal ini niscaya dilakukan karena tidak ada kekuatan politik yang dominan di DPR, untuk itu pelembagaan koalisi di DPR agar memudahkan proses check and balance antara pemerintah dan DPR melalui dukungan partai di DPR;
- c. perlunya pelembagaan oposisi, tradisi oposisi formal yang telah konsisten dirintis dengan PDI-P harus dilembagakan dalam produk perundang-undangan. Melemahnya oposisi formal tidak saja mengancam mekanisme *check and balances*, tetapi juga menyumbat kanalisasi gerakan oposisi informal ke oposisi formal.

Ketiganya bisa tercapai dengan mendesain sistem pemilihan umum dan sistem pemilihan presiden yang sesuai dengan sosial budaya masyarakat tanpa mengurangi kekhasan dan esensi demokrasi Indonesia.

DAFTAR PUSTAKA

- Abdul Kadir Muhammad, 2004, *Hukum Dan Penelitian Hukum*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung
- Akbar Tanjung, 2007, *The Golkar Way*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta
- Anonim, 2001, *Kamus Bahasa Indonesia*, Edisi Ketiga, Pusat Bahasa Depdiknas, Jakarta
- Bagir Manan, 2003, *Teori dan Politik Konstitusi*, UII Press, Yogyakarta
- C.F. Strong, 2004, *Konstitusi-konstitusi Politik Modern : Kajian tentang Sejarah dan Bentuk-bentuk Konstitusi Dunia*, Diterjemahkan dari *Modern Political Constitution : An Introduce to the Comparative Study of Their History and Existing Form*, Nuansa dengan Nusamedia, Bandung
- Dahlan Thaib, Jazim Hamidi, Ni'matul Huda, *Teori dan Hukum Konstitusi*, Rajawali Press, Jakarta
- D. Mutiara'as, 1955, *Ilmu Tata Negara Umum*, Pustaka Islam, Jakarta
- Firmanzah, 2008, *Mengelola Partai Politik*, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta
- Inu Kencana Syafie, 2002, *Sistem Pemerintahan Indonesia (Edisi Revisi)*, Rineka Cipta, Jakarta
- _____, 2003, *Teori dan Analisis Politik Pemerintahan (Dari Orde Lama, Orde Baru sampai Reformasi)*, PT. Perca, Jakarta
- _____, 2005, *Pengantar Ilmu Pemerintahan*, cetakan ketiga, Refika Aditama, Bandung
- _____, dan Azhari, 2005, *Sistem Politik Indonesia : Era Soekarno, Syahrir, Aidit, Syafrudin, Era Soeharto, Moerdani, Wiranto, Harmoko, Habibie, Era Gus Dur, Megawati, Amin Rais, Hamzah Haz, Era Sby, Kalla, Baasyir*, Refika Aditama, Bandung
- _____, dan Andi Azikin, 2008, *Perbandingan Pemerintahan*, Cet Ke-2, Bandung
- Jhonny Ibrahim, 2006, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Bayumedia, Malang
- Jimly Asshiddiqie, 2005, *Hukum Tata Negara dan Pilar-pilar Demokrasi*, Konstitusi Press, Jakarta
- _____, 2006, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Konstitusi Press, Jakarta
- _____, 2006, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Jilid II*, Sekretariat Jendral dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta
- Mahrus Irsyam dan Lili Romli (editor), 2003, *Menggugat Partai Politik*, LIP FISIP UI, Jakarta

M. Solly Lubis, 2002, *Sistem Nasional*, Mandar Maju, Bandung

Miriam Budiardjo (Penyunting), 1982, *Partisipasi dan Partai Politik Sebuah Bunga Rampai*, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, hlm 14

Miriam Budiardjo, 1983, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, Gramedia, Jakarta

_____, 2002, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta

_____, 2008, *Dasar-dasar Ilmu Politik (Edisi Revisi)*, Gramedia, Jakarta

Moch. Nurhasim dan Ikrar Nusa Bhakti (penyunting), 2009, *Sistem Presidensial dan Sosok Presiden Ideal*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta

Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, 1983, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Sinar Bhakti, Jakarta

Moh. Mahfud MD, 2000, *Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia edisi revisi*, Rineka Cipta, Jakarta

_____, 2000, *Demokrasi dan Konstitusi di indonesia*, Rineka Cipta, Jakarta

_____, 2009, *Konstitusi dan Hukum dalam Kontroversi Isu*, Rajawali Pers, Jakarta.

Mukthie Fadjar, 2003, *Reformasi Konstitusi dalam Masa Transisi Paradigmatik*, In-TRANS, Malang

_____, 2004, *Tipe Negara Hukum*, Bayu Media, Malang

Ni'matul Huda, 2001, *Politik Ketatanegaraan Indonesia (Kajian terhadap Dinamika Perubahan UUD 1945)*, UUI Press, Yogyakarta

_____, 2005, *Negara Hukum, Demokrasi dan Judicial Review*, UII Press, Yogyakarta

_____, 2007, *Lembaga Negara dalam Masa Transisi Demokrasi*, UII Press, Yogyakarta

Nukthoh Arfawie Kurde, 2005, *Telaah Kritis Teori Negara Hukum*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta

Padmo Wahjono, 1983, *Indonesia Negara Berdasarkan Atas Hukum*, Ghalia Indonesia, Jakarta

_____, 1989, *Pembangunan Hukum di Indonesia*, Indhill Co, Jakarta

Peter Mahmud Marzuki, 2008, *Penelitian Hukum*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta

Rafael Raga Maran, 2001, *Pengantar Sosiologi Politik*, Rineka Cipta Jakarta

Ridwan, HR, 2003, *Hukum Administrasi Negara*, UII Press, Yogyakarta

Ronny Hanitijo Soemitro, 1988, *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Ghalia Indonesia, Jakarta

Sanapiah Faisal, 1990, *Penelitian Kualitatif : Dasar-Dasar dan Aplikasi*, YA 3, Malang.

S. Pamuji, 1988, *Perbandingan Pemerintahan*, Bina Aksara, Jakarta

Soehino, 1998, *Ilmu Negara*, Liberty, Yogyakarta

Soerjono Soekanto, 1984, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI-Press, Jakarta.

Soetomo, 1993, *Ilmu Negara*, Usaha Nasional, Surabaya

Soewoto Mulyosudarmo, 2004, *Pembaharuan Ketatanegaraan Melalui Perubahan Konstitusi, Asosiasi Pengajar HTN dan HAN Jawa Timur dan In-TRANS*, Malang

Sulardi, 1999, *Tata Negara Indonesia Menuju Pembaharuan*, IKIP dan UMM Press, Malang

Syamsuddin Haris, 2008, *Gagasan Amandemen Uud 1945 Suatu Rekomendasi*, KHN, Jakarta

Tahir Azhary, 1992, *Negara Hukum*, Bulan Bintang, Jakarta

Thomas Meyer, 2003, *Sosial-Demokrasi dalam Teori dan Praktik*, CSDS, Yogyakarta

Titik Triwulan Tutik, 2006, *Pokok-pokok Hukum Tata Negara*, Prestasi Pustaka, Jakarta

Wirjono Prodjodikoro, 1971, *Asas-asas Ilmu Negara dan Politik*, Eresco, Bandung

Perundang-Undangan

Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945

Undang-undang No. 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

Undang-undang No. 22 Tahun 2003 Tentang Susunan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah

Undang-undang No. 23 Tahun 2003 Tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden

Undang-undang No. 10 Tahun 2008 Tentang Partai Politik

Undang-undang No. 42 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden

Undang-undang 27 Tahun 2009 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah

Internet

www.hukumonline.com

www.huma.or.id

www.id.wikipedia.org

www.info.com

www.theceli.com

Surat Kabar dan Majalah

Aidul Fitriadi Azhari, Evaluasi Proses Amandemen UUD 1945: Dari Demokratisasi ke Perubahan Sistem, Jurnal Ilmu Hukum, Vol. 9, September 2006

Bima Arya Sugiarto, *Ihwal Koalisi Presidensial*, Kompas, Rabu 02 September 2009.

Catur Wido Haruni, *Urgensi dan Implikasinya Pemilihan Presiden secara Langsung terhadap Penyelenggaraan Pemerintahan di Indonesia*, Legality Jurnal Ilmiah Hukum, Vol.13, Nomor. 2, Malang September 2005-Februari 2006, UMM Press

Misranto, *Amandemen Undang-undang 1945 dalam Perspektif Perkembangan*, diterbitkan pada Legality, Jurnal Ilmiah Hukum, Vol. 14

Sri Budi Eko Wardarni, 2007, *“Koalisi Partai Politik dalam Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung : Kasus Pilkada Profinsi Banten Tahun 2006,”* Tesis, Program Paska Serjana Ilmu Politik FISIP UI, Jakarta.”

